

# Governança orçamentária

## Orçamento secreto

é uma das faces do desafio imposto ao novo governo para promover a disciplina e eficiência do gasto público

**Solange Monteiro**, do Rio de Janeiro

Se houve um tema que, nas últimas semanas, foi capaz de ampliar o já alto nível de incerteza quanto à moldura fiscal que enquadrará o primeiro ano do terceiro mandato do presidente eleito Lula, este se chama orçamento secreto. Fechamos esta edição em meio à febre das negociações em torno da PEC de Transição, para cuja aprovação o Congresso impôs entre suas condicionantes o apoio à continuidade desse instrumento. Da fotografia tirada de um filme em andamento, ainda foi difícil fazer apos-

tas sobre se – e como – o orçamento secreto sobreviverá, e de que forma a articulação do novo governo para superar esse primeiro desafio influenciará as condições de jogo quando de fato a equipe entrar em campo para seu primeiro ano de mandato.

Carlos Pereira, cientista político e professor da FGV Ebape, analisa o cenário recente provocado pelo orçamento secreto como paradoxal para Lula. Por um lado, a decisão de Bolsonaro de suspender o pagamento das emendas de relator – que pode ser



interpretada tanto do ponto de vista político, como retaliação a seus aliados no Congresso por abrirem negociações com o novo presidente, como econômico, já que a medida também permite um menor contingenciamento de outras despesas – daria a deixa para Lula eliminá-las do seu caminho, bem como aliviaria a pressão sobre as negociações para reeleição dos presidentes das casas legislativas. Mas se no final de seu tempo regulamentar Bolsonaro deu de bandeja o cartão vermelho para o presidente eleito usar contra o orçamento secreto que tanto criticou durante a campanha – comparando-o inclusive com o caso dos anões do orçamento, da virada dos anos 1980/90 –, seu uso está limitado por essa dependência de aprovação de um espaço fiscal adicional pelo Congresso, o que limita sua capacidade de reação. “O Orçamento para 2023 não dá conta de manter as estruturas administrativas do financiamento de políticas públicas no nível minimamente razoável. O governo eleito tem um grande problema emergencial para resolver. E acho que tem acertado, na medida em que considera que definir medidas mais estruturantes no afogadilho e no curto prazo, com essa espada de urgências orçamentárias no pescoço, poderia conduzir a saídas ruins”, avalia Leandro Freitas Couto, pesquisador do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), coorganizador do livro *Governança orçamentária no Brasil* (Ipea, Cepal, 2022).

A entrada em campo do Supremo Tribunal Federal (STF), que na semana de 12 a 16 de dezembro deverá dar sequência ao julgamento da inconstitucionalidade do orçamento secreto, também tem sido analisada com cautela, já que suscitou a ameaça do

Congresso de postergar a conclusão da tramitação da PEC da Transição – no dia 7/12, esta tinha sido aprovada em dois turnos no Senado –, condicionando-a à sentença do Tribunal.

Seja qual for o resultado, especialistas ressaltam que a experiência reforça a necessidade de se debater a governança orçamentária no Brasil. “No curto prazo, será preciso construir politicamente alguma racionalidade que envolva uma responsabilização maior do Legislativo”, diz Manoel Pires pesquisador associado do FGV IBRE. Mas a virada para um caminho virtuoso não se resolverá rapidamente, pois depende de uma conjunção de elementos que devem ser construídos em conjunto, o que inclui, por exemplo, o arcabouço de regras fiscais que conformarão essa governança, resalta Couto.

Além do impacto negativo na alocação de recursos públicos que já são escassos, como apontado por Paulo Hartung, Marcos Mendes e Fabio Giambiagi nesta edição (pág. 26) – e já alertado por eles em 2021, no primeiro artigo que publicaram sobre o tema na *Conjuntura Econômica* (*As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento*: <https://bit.ly/3Pb2xFE>) –, especialistas lembram que, no campo político, as emendas de relator ampliam um desequilíbrio nefasto na relação entre Executivo e Legislativo, que é a base do presidencialismo de coalizão. “De fato, não é um tema que se esgota na perspectiva normativa da eficiência, na qual os economistas se focam. O jogo político no presidencialismo multipartidário requer moedas acessíveis que o Executivo possa trocar por apoio, pois este dificilmente conseguirá formar maioria sem elas.

Com o ganho de poder pelo Legislativo advindo das emendas de relator, essa troca aprofunda uma espiral inflacionária que já saiu do controle, e isso é ruim”, afirma.

### Piora sequencial

A autorização ao Legislativo para participar do processo orçamentário remonta da Constituição de 1988. Especialistas consultados pela *Conjuntura* ilustram que o desequilíbrio nessa relação de poder via emendas começa de 7 anos para cá, estreitamente relacionado a momentos de enfraquecimento do Executivo. Leonardo Ribeiro, analista do Senado, afirma que a desvalorização das emendas como moeda de troca teve sua primeira institucionalização com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que torna obrigatória a orçamentação e a execução das emendas individuais dos parlamentares em 1,2% da receita corrente líquida. “Até

então, o Executivo contingenciava as programações do Orçamento destinadas aos congressistas, em um jogo de coalizão política”, conta. Pereira complementa que, momento pré *impeachment* de Dilma Rousseff, o jogo Executivo-Legislativo ainda estava em equilíbrio. “Mas o enfraquecimento da presidente fez com que os parlamentares buscassem não condicionar o acesso a esses recursos ao apoio ao Executivo no Congresso”, diz.

Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, foi consolidada a impositividade também para emendas das bancadas estaduais (EC 100/19). “Ainda em 2019, tivemos a EC 105, que trata de transferências especiais, que ficou conhecida por emenda Pix, por permitir a transferência de recursos direta para a conta dos estados e municípios, sem necessidade de conveniamento, ou um programa de trabalho acordado com o governo federal. Os recursos saem direto do Tesouro para o caixa do município, sem pas-

sar pela tradicional burocracia”, explica Couto. “Bolsonaro, como fez uma campanha com apelo antipolítico, associando presidencialismo de coalizão a presidencialismo de corrupção, se negou a montar uma coalizão, e esse instrumento das emendas coletivas também foi entregue aos parlamentares executarem como eles desejariam. Não significa que o presidente ficou sem poder – porque tem ministérios, cargos na burocracia, outros recursos orçamentários e não orçamentários –, mas perdeu instrumentos importantes.” E, com a seguinte ampliação do uso das emendas de relator, que são distribuídas durante o ano de acordo com indicações dos parlamentares, sem transparência e sem critérios claros para divisão do dinheiro, minou-se ainda mais a capacidade de negociação do Executivo para influenciar a alocação dos recursos discricionários.

Com o orçamento secreto, a participação das emendas parlamentares no total das despesas discricionárias deu



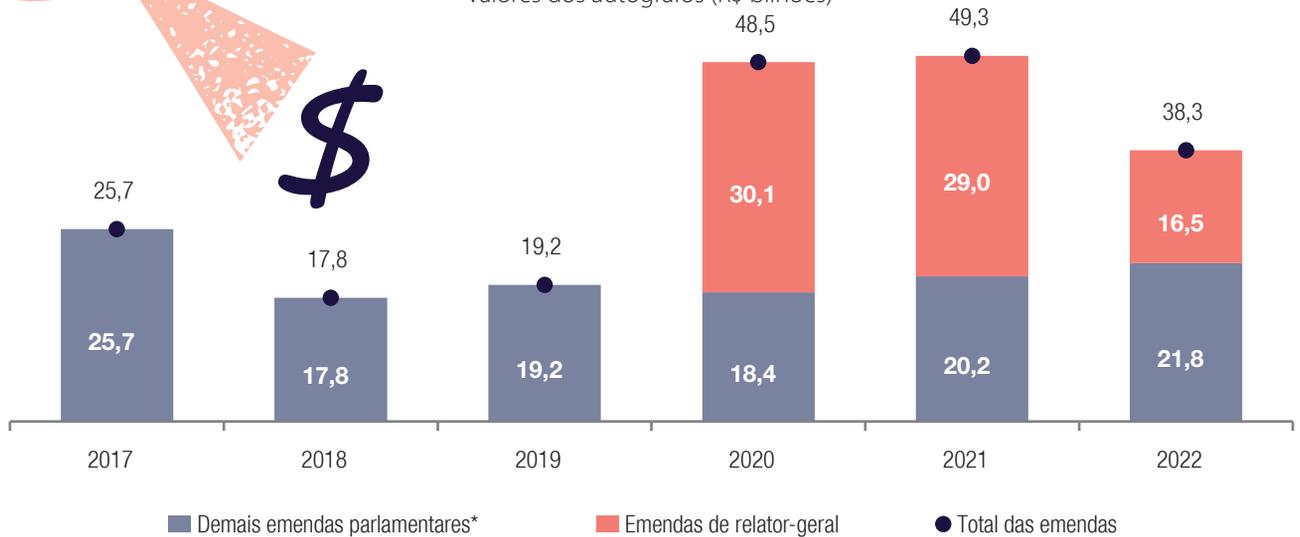
Governo eleito consegue aprovação da PEC da Transição em dois turnos no Senado no mesmo dia em que a inconstitucionalidade do orçamento secreto começou a ser julgada no STF.

Foto: Jonas Pereira/Agência Senado



## Emendas por ano de apresentação

Valores dos autógrafos (R\$ bilhões)



Fontes: Siga Brasil (2020) e Estudo Técnico nº 8/2021 - CONOF/Câmara dos Deputados (2017 a 2021). Elaboração: IFI.

\* Inclui emendas de bancadas estaduais não classificadas com o identificador de resultado primário (RP) igual a 7.

um salto. Segundo cálculos de Rodrigo Faria, analista de planejamento e orçamento do governo federal, o percentual das emendas no total das despesas discricionárias que era de 20% no governo Lula 1, caiu para cerca de 15% no governo Temer, e hoje soma 30,28%. “Claro que é preciso considerar que tivemos forte contingenciamento das despesas discricionárias nos últimos anos, em decorrência do teto de gastos, mas ainda é um aumento significativo”, lembra Leonardo. Em artigo recente, Faria aponta que a média de dotações discricionárias incluídas ou acrescidas pelo relator-geral, excluindo-se as retificações de ordem técnica e legal, cresceu de uma média de cerca de R\$ 5,8 bilhões por ano entre 2004 e 2019, foi elevada para R\$ 26,2 bilhões nos últimos 3 anos (2020 a 2022). “É tudo isso em um cenário de redução significativa da discricionariedade com que contava o Executivo para compor sua base de apoio no Congresso Nacional”, diz Faria.

Além de um avanço em volume de recursos, Vilma Pinto, diretora da Instituição Fiscal Independente do Senado (IFI), recorda que no PLOA de 2023 o governo já incluiu essas emendas dentro do piso da saúde, por exemplo, estratégia que torna sua execução obrigatória. “Ainda que façam parte desse cálculo, elas não respondem a projetos com algum direcionamento, sequer se identifica como será sua execução. Isso dificulta o planejamento da pasta”, analisa. É algo que de fato precisa ser contido.

### Exemplo dos EUA

Para Carlos Pereira, um dos caminhos para interromper essa trilha de crescimento do orçamento secreto é retroceder nessa autonomia do Congresso, neutralizando as emendas de relatos e voltando as individuais e de bancada ao período pré-2015, em que as emendas individuais e de bancada dependiam da aprovação do Executivo. Leonar-



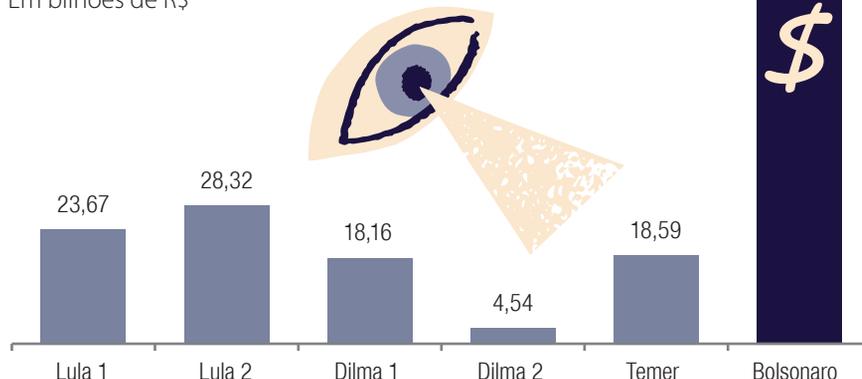
Ministra Rosa Weber, presidente do STF, será a primeira a votar na retomada do julgamento. Governo eleito espera uma decisão liminar caso o julgamento não seja concluído em 2022.

do Ribeiro, por sua vez, lembra que tampouco nesse período havia o nível de transparência ideal quanto à distribuição de emendas. “Na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), onde trabalhava à época, tínhamos dificuldade de identificar as programações puras de emendas. Faltavam indicadores para facilitar uma pesquisa programática, e as emendas individuais e de bancada nunca foram mecanismos transparentes antes da citada emenda de 2015. Quem analisa esse tema há tempos sabe que o problema da falta de critérios de distribuição dos recursos aprovados para parlamentares é antigo.”

A busca por aprimoramento no uso desse instrumento não é exclusividade do Brasil. A jornalista e cientista política Beatriz Rey, que estuda gestão orçamentária nos Estados Unidos, onde teve a oportunidade de trabalhar como assistente legislativa de um deputado na House of Representatives como parte de um programa da Associação de Ciência Política Norte-Americana (APSA), lembra que desde 2007 o país registrou duas importantes reformas na política de gestão das emendas. “A primeira foi levada a cabo pelos democratas, preocupados com a repercussão de casos de corrupção envolvendo emendas. A partir dessa reforma, os parlamentares foram obrigados a mandar carta para a comissão do Orçamento – tanto da Câmara quanto do Senado – detalhando o propósito da emenda, junto a um certificado de que nem o parlamentar nem o cônjuge tinham qualquer interesse financeiro na emenda”, descreve. Depois dessa mudança, houve uma moratória de emendas por um período – fomentada pelo pânico de déficit orçamentário, em 2011, na gestão de Barack

### Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral por mandato presidencial

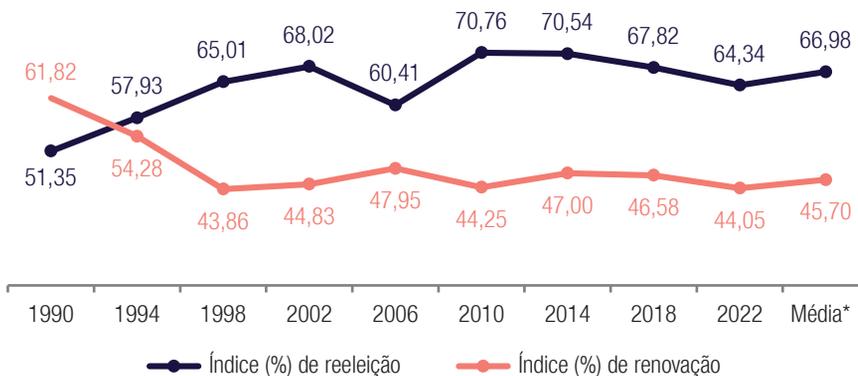
Em bilhões de R\$



Fontes: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e Departamento das Emendas de Relator-geral (DERG) por modalidade. Atualizado a preços de dez/2021. O montante do governo Bolsonaro considera 3 anos (até a Lei Orçamentária Anual de 2022).

### Histórico de renovação na Câmara dos Deputados

	Número de candidatos à reeleição	(%)	Número de reeleitos	Número de novos
1990	368	74,34	189	306
1994	397	78,92	230	273
1998	443	86,35	288	225
2002	416	81,09	283	230
2006	442	86,16	267	246
2010	407	79,33	286	227
2014	387	75,43	273	240
2018	404	78,75	274	239
2022	446	86,93	287	226
<b>Média*</b>	<b>417</b>	<b>81,93</b>	<b>278</b>	<b>234</b>



Fonte: Diap. \*Média calculada a partir de 2002.

Obama – decidida por um acordo entre democratas e republicanos, em função da conjuntura fiscal.

“Isso, entretanto, fez com que os parlamentares buscassem outras formas de aceder a recursos – como pedidos informais para agências – o que tornou o processo menos transparente, sem controle social, o que fez com que os partidos interrompessem o acordo”, diz, indicando que a decisão foi apoiada por parecer da Comissão Especial pela Modernização do Congresso, bipartidária. E o trabalho de aprimoramento das regras continuou, marcado por uma nova reforma, iniciada por volta de 2020 e, conta Beatriz, apoiada em três princípios. O primeiro é o de limitação de emendas e recursos. Em 2022, cada parlamentar pode apresentar um máximo de 15 propostas de emenda – no Brasil, somente o limite das emendas individuais é de 25 – e a somatória das emendas de todos os parlamentares não pode ultrapassar 1% do orçamento discricionário, que em 2022 representou US\$ 15 bilhões. “E é a comissão do Orçamento quem define quais agências do Executivo que implementarão as emendas”, completa Beatriz. O segundo pilar da reforma é o da transparência, com a obrigatoriedade de todos os pedidos de emenda enviados para a comissão serem postados pelos parlamentares nos seus *sites* no dia do envio, e da divulgação pública pela comissão 24 horas antes da reunião em que serão debatidos. O terceiro princípio é o da redução de espaço para potencial abuso/conflito de interesses, já que passou-se a exigir dos parlamentares evidências de apoio da base eleitoral. “Quem está pedindo a emenda procura carta de recomendação de uma entidade comunitária, por exemplo. E o certificado que cada parlamentar e cônjuge

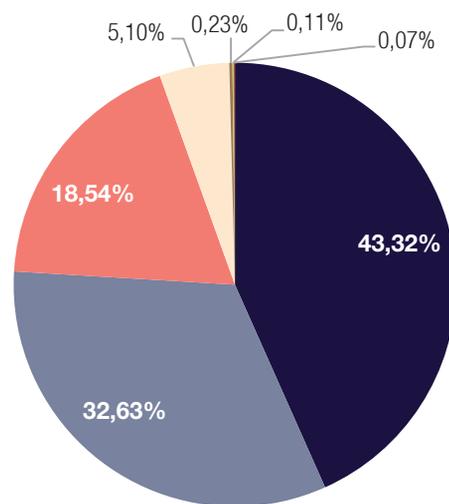
tinham que apresentar declarando não ter interesse financeiro no projeto foi estendido a todos os membros da família”, descreve, incluindo ainda que nenhuma emenda pode financiar projeto com fim lucrativo.

Uma das características que Beatriz destaca como positiva na dinâmica de trabalho nos EUA é a de todo projeto de emenda ser debatido em subcomissões dentro da comissão de Orçamento, congregando o olhar fiscal com o

conhecimento de especialistas que analisam o projeto do ponto de vista da efetividade da política pública. Esse desenho contém similaridades com a proposta para o Brasil dos consultores de Orçamento da Câmara de Deputados, Hélio Tollini e Paulo Bijos, referida no artigo de Hartung, Mendes e Giambiagi, de restringir as emendas a uma única modalidade, a ser pré-aprovada pelas comissões temáticas da Câmara e do Senado.

### Distribuição das emendas parlamentares

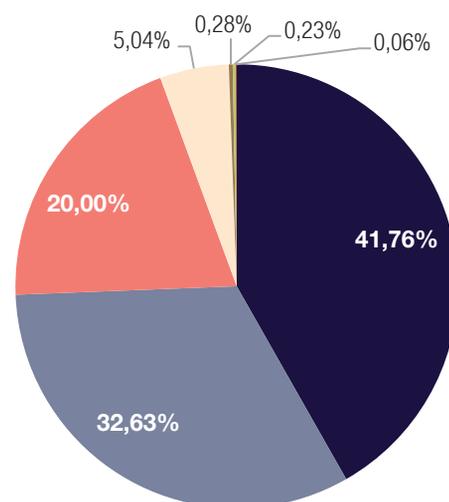
2022 (até 6/12) – (pago + [RP pago]) R\$ 26,4 bi (100,00%)



- Relator-geral R\$ 11,5 bi
- Deputado federal R\$ 8,6 bi
- Bancada estadual R\$ 4,9 bi
- Senador R\$ 1,3 bi
- Comissão mista do Congresso R\$ 60,5 mi
- Comissão Senado Federal R\$ 27,9 mi
- Comissão Câmara dos Deputados R\$ 17,4 mi

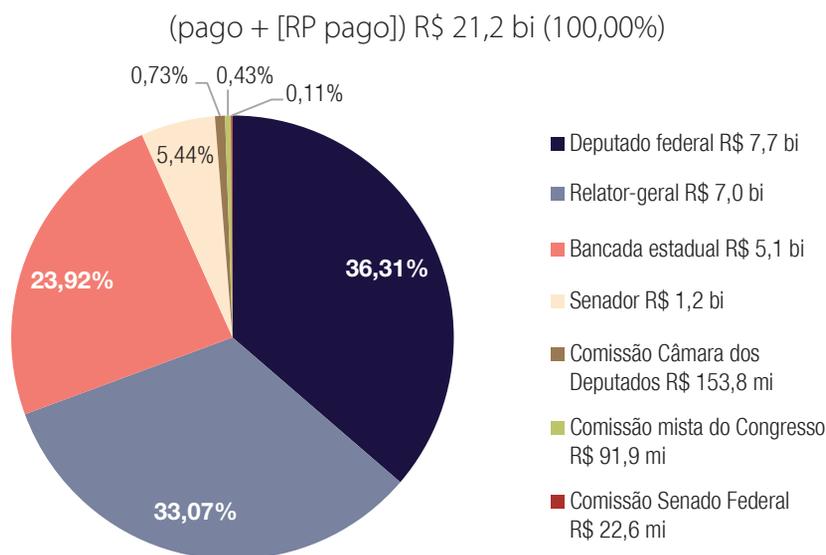


2021 – (pago + [RP pago]) R\$ 25,0 bi (100,00%)



- Relator-geral R\$ 10,4 bi
- Deputado federal R\$ 8,2 bi
- Bancada estadual R\$ 5,0 bi
- Senador R\$ 1,3 bi
- Comissão Câmara dos Deputados R\$ 70,8 mi
- Comissão Senado Federal R\$ 57,1 mi
- Comissão mista do Congresso R\$ 16,1 mi





Fonte: Siga Brasil.

### Como dar o primeiro passo?

Beatriz reconhece que a criação de consensos em torno dessas melhorias foi facilitada nos Estados Unidos pelo fato de ser um Parlamento bipartidário. Mas se considera otimista quanto à possibilidade de avançar em melhorias no Brasil. “Com a Associação de Ciência Política Norte-Americana (APSA), estamos buscando promover um debate entre atores de ambos os países para discutir essas possibilidades”, diz.

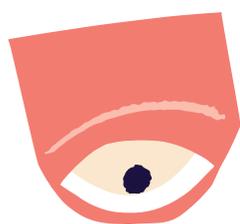
Leandro Couto, por sua vez, lembra que as emendas são parte

de um arcabouço de governança orçamentária no qual outros fatores podem impactar positiva ou negativamente para uma dinâmica virtuosa em torno das emendas. A começar pelo substituto do teto de gastos. “Acho que o novo regime fiscal instituído desde a emenda do teto alimentou ingenuamente a ideia de que a possibilidade de crescimento dos gastos ampliaria a racionalidade alocativa por uma disputa positiva por aquele limite, que seria cada vez menor. Não foi assim que funcionou”, afirma.

Vilma, por sua vez, também ressalta que decisões no nível federal com impacto na arrecadação dos entes subnacionais, de certa forma também são incentivadoras da busca de compensação por outros canais, numa visão de curto prazo, comprometendo a estabilidade. “Em desonerações via IPI, por exemplo, o governo compartilha perdas. Então, quando tratamos do importante grau de descentralização que o país já possui, temos que levar em conta tanto a ótica do gasto como de seu financiamento”, afirma.

Para Vilma, o fato de o governo eleito propor na PEC de Transição um espaço fiscal maior do que o necessário para cobrir as obrigações assumidas é um ponto positivo, levando em conta que isso significará uma margem dentro do teto, colocando o Executivo em posição mais confortável para negociar. “O que me preocupa, por outro lado, é se esse espaço aberto não enfraquecerá a discussão sobre mudança na regra do teto”, ressalva.

Outro elemento importante que pode atuar nesse processo, afirma Leandro Couto, é a aposta, que deve acontecer no próximo governo, de fortalecer as estruturas de planejamento do Executivo que foram fra-



### Evolução da execução de emendas parlamentares, por tipo

	2022 (até 6/12)		2021		2020	
	Número de emendas	Valor autorizado (R\$ bi, nominal)	Número de emendas	Valor autorizado (R\$ bi, nominal)	Número de emendas	Valor autorizado (R\$ bi, nominal)
Bancada estadual	972	5,86	749	7,3	543	5,9
Deputado federal	19.427	9,43	18.775	8,35	17.721	8,17
Senador	2.943	1,49	265	1,31	2.574	1,29
Relator-geral	269	16,5	2.787	16,86	317	20,14

Fonte: Siga Brasil.

gilizadas no atual governo. “É preciso lembrar que o próprio governo Bolsonaro defendeu a extinção do Plano Plurianual (PPA) da Constituição. As instituições também foram fragilizadas. O que tínhamos como Secretaria de Planejamento neste governo foi uma Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loterias, que acabou no último ano, e agora temos uma subsecretaria dentro da Secretaria de Orçamento Federal responsável pelo PPA”, descreve, defendendo que essa dinâmica também impacta a discussão orçamentária. “Com um planejamento fortalecido, é possível oferecer ao parlamentar um cardápio de possibilidades em busca que as emendas convirjam para as prioridades setoriais, dentro das localidades que os parlamentares querem atender.”

Outro ator relevante destacado por Leandro são os órgãos de controle, que, diz, “tiveram muito mais força no momento inicial do atual regime de governança orçamentária, mas que hoje, apesar de terem denunciado o orçamento secreto, tiveram pouca força para revertê-lo”, afirma. “De qualquer forma, é importante ressaltar uma mudança no equilíbrio de forças no período atual. Que se inicia com uma contraposição ao desequilíbrio fiscal devido à flexibilização do gasto em torno do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”, afirma. “Mas o TCU e os guardiões fiscais que emergiram desde então também foram perdendo força. Para quem? Novamente, para os definidores de prioridades, que hoje são do Poder Legislativo. Não é menos simbólico o fato de que hoje se tem na mão dos parlamentares um volume muito próximo do que se ti-

## Execução de emendas parlamentares em 2022 por órgão principais (até 6/12)

Órgão superior (UO)	(Pago + [RP pago])
Ministério da Saúde	15,8 bi (59,88%)
Ministério do Desenvolvimento Regional	4,0 bi (15,06%)
Transferências a estados, distrito federal e municípios	1,7 bi (6,27%)
Ministério da Cidadania	1,6 bi (6,17%)
Ministério da Educação	915,1 mi (3,46%)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	797,3 mi (3,02%)

Fonte: Siga Brasil.

na nos últimos anos do PAC”, diz, lembrando que em 2019 o valor autorizado para o programa foi de R\$ 21,9 bilhões. “Hoje, temos um PAC na mão dos parlamentares, com um grau de fragmentação representado por 513 deputados e mais 81 senadores, decidindo para onde vão os investimentos”, compara.

E, não menos importante, os especialistas destacam a crescente relevância da conscientização e participação da sociedade civil para o aprimoramento dessa governança orçamentária. “O presidente eleito terá a oportunidade de lançar um debate sincero com a opinião pública, de reconhecer que ele precisa de instrumentos legítimos, legais, de troca”, diz Carlos Pereira. “Se Lula aproveitar essa janela de oportunidade, o Brasil vai ganhar muito com isso”, diz, lembrando que as trocas políticas via emendas antes da impositividade das emendas individuais e de bancada representavam menos de 1% do Orçamento de investimento.

Manoel Pires, do FGV IBRE, lembra que o processo de convencer o Congresso de se impor limites não

será simples, certamente demandará perseverança. “Se olharmos os resultados das eleições, veremos que neste ano elegeram-se o Congresso com menor índice de renovação. Ou seja, se o objetivo das emendas de relator era ajudar a aumentar a popularidade dos parlamentares, o resultado foi exitoso. O que reforça a ideia de que será difícil que abram mão desse orçamento secreto”, afirma. “Por outro lado, o que vemos no orçamento secreto hoje é uma usurpação de tarefas, já que a dinâmica correta é o Congresso discutir grandes rubricas e o Executivo ser responsável pelas políticas públicas para garantir esses objetivos, pois é o órgão que tem capacidade técnica, mão de obra, capacidade tecnológica”, diz. Então, como mudar? “Um caminho é conviver com ele, melhorando-o. Criando algumas regras que aumentem a transparência, mas também capacidade de estabelecer prioridades, estabelecer em quais segmentos poderia atuar. O importante é que se foque em restabelecer o equilíbrio fiscal, mas também o político”, conclui. ■