

ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: O EMBATE ENTRE TÉCNICA E POLÍTICA

BUDGETARY ALLOCATION: THE CLASH OF TECHNIQUE AND POLITICS

Rodrigo Oliveira de Faria*

Resumo:

O objetivo central deste artigo é o de problematizar a questão dos contornos jurídicos das definições alocativas, no contexto de intensa defesa de um processo de alocação *tecnoburocrático* que se pretende isento e imparcial e de severas críticas às definições políticas. Apresentam-se argumentos para salientar que, muito embora custos e benefícios quantificáveis sejam fundamentais para o processo decisório alocativo, a escolha do gasto público se dá no âmbito da seleção entre *objetivos e fins concorrentes*, sendo, fundamentalmente, *política*. Ademais, pretende-se investigar os requisitos e exigências constitucionais, legais e regimentais para a propositura de emendas parlamentares, cotejando tais requisitos mínimos com a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e, ainda, do Tribunal de Contas da União. As decisões mais recentes do TCU e do STF *signalizam* para a introdução de exigências não previstas expressamente na Carta Política de 1988, bem como na legislação que rege a matéria, com consequências nada triviais para o processo alocativo no âmbito do Congresso Nacional. Como fontes de pesquisa, utilizam-se, para além da legislação que rege a propositura das emendas parlamentares, os relatórios de auditoria e acórdãos do TCU que trataram do tema, bem como as decisões do STF sobre as emendas parlamentares, além de ser utilizada pesquisa bibliográfica e doutrinária para a fundamentação dos argumentos deste artigo.

Palavras-chave: Emendas parlamentares. Alocação orçamentária. Requisitos. Mérito. Técnica. Política.

Abstract:

The main objective of this paper is to analyze the question of the legal contours of budgetary allocations, in the context of intense defense of a technobureaucratic allocation process that is intended to be impartial and impartial, and of severe criticism of political definitions. Arguments are presented to emphasize that, although quantifiable costs and benefits are fundamental for the allocative decision-making process, the choice of public expenditure takes place within the scope of selection between competing objectives and ends, being, fundamentally, political. Furthermore, it is intended to investigate the constitutional, legal and regimental requirements for the proposition of parliamentary amendments, comparing these minimum requirements with the recent Federal Supreme Court and the Federal Audit Court case laws. The most recent decisions by the TCU and the STF signal of the introduction of requirements not expressly provided for in the 1988 Political Charter, as well as in the legislation, with no trivial consequences for the allocation process within the National Congress. As research sources, in addition to the

* Rodrigo Oliveira de Faria. Gestor público federal. Doutorando e Mestre em Direito Financeiro pela USP. Foi Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Justiça de 2012 a 2016 e Coordenador-Geral do processo orçamentário do Ministério da Economia de 2016 a 2020. *E-mail*: rodrigofaria@usp.br.

legislation that governs the proposal of parliamentary amendments, audit reports and TCU rulings that dealt with the subject are used, as well as STF decisions on parliamentary amendments, in addition to using research bibliographic and doctrinal basis for the reasoning of the arguments of this paper.

Keywords: Parliamentary amendments. Budgetary allocation. Requirements. Discretion. Technique. Politics.

Introdução

No âmago da orçamentação pública encontra-se uma definição essencial, que hodiernamente se encontra sitiada. Tal definição, muitas vezes esquecida e frequentemente questionada, é, por excelência, a geratriz de todos os debates, enfrentamentos e disputas relativas às decisões orçamentárias e deriva da indagação central: *com base em que critério deve estar fundamentada a decisão de se alocarem x reais para a atividade “a” em contraposição à escolha da atividade “b”?* (KEY JR., 2006). Em outros termos, trata-se da questão acerca da *melhor utilização dos recursos públicos* e da lógica subjacente à definição do gasto público, em que se contrapõem a técnica e a política.

Tal questão simboliza o problema essencial do orçamento, em que há propósitos e meios escassos com usos alternativos, e encontra-se no cerne das definições feitas pelos formuladores do orçamento, ainda mesmo quando disso não tenham consciência.

Esta *decisão alocativa fundamental* encontra-se no centro do debate técnico e político recente, em que se esmiúçam os critérios utilizados pelos legisladores para procederem à alocação de recursos no projeto de lei orçamentária anual, tendo sido posta na ordem do dia em decorrência de argumentos fundamentadores da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 850 e utilizados como *razão de decidir*, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no emblemático caso das emendas do relator-geral do orçamento.

Nos termos apresentados pelos autores da ADPF n. 850, haveria arbitrariedade na escolha dos beneficiários da despesa pública e inexistência de critérios legais ou técnicos de alocação. Em síntese, a *irregularidade principal* e raiz de todas as demais irregularidades seria a:

indicação direta de beneficiários por parte de parlamentares individuais (sejam estes quais forem) ou qualquer outro agente público, sem que as alocações de recursos entre os objetos e os beneficiários estejam embasadas em critérios legais ou técnicos que envolvam os objetivos legítimos de cada política pública a que deveria servir a despesa. (MORAU; GALUPPO, 2021, p. 11-12).

Nos termos apresentados pelos autores da referida ADPF, seria possível extrair da Carta de 1988

a indubitável exigência constitucional de que as alocações de recursos orçamentários obedeçam a critérios técnicos de política pública, debatidos, conhecidos e publicados, independentes do interesse eventualmente existente na execução da despesa por qualquer agente público. (MORAU; GALUPPO, 2021, p. 17).

A defesa de um processo de *alocação técnico, burocrático e neutro* conta com adeptos fervorosos e com respaldo social, ao contrário das definições políticas, amplamente associadas a valores personalísticos e pouco republicanos, quando não à malversação dos recursos públicos.

Destarte, assume significativo relevo o exame do panorama constitucional do gasto público e das emendas parlamentares, de forma específica, para que se possa proceder à investigação sobre o caráter de que se reveste a *decisão alocativa fundamental*, ou, por outras palavras, sobre os contornos técnicos ou políticos do processo alocativo no ordenamento jurídico brasileiro.

Neste artigo, utiliza-se a palavra *mérito*, na descrição das definições alocativas procedidas por *agentes políticos* (MELLO, 2015; DI PIETRO, 2019), em analogia ao conceito de *mérito administrativo* (MELLO, 2015; MEIRELLES, 2016; MEDAUAR, 2018) para se salientar a autorização legal para decidir sobre a *conveniência e oportunidade* da seleção finalística dos recursos a serem destinados pela respectiva emenda, por meio da valoração dos motivos e escolha das programações orçamentárias.

Este artigo se encontra dividido em 7 seções. A primeira seção apresenta os parâmetros constitucionais da atividade alocativa, com ênfase na indicação das restrições materiais e formais da Constituição de 1988. A segunda seção expõe os contornos regimentais do processo de emendamento no âmbito do Congresso Nacional, de forma a apresentar, resumidamente, as exigências para cada tipo de emenda parlamentar, bem como a competência e atuação do Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE). A terceira seção introduz os contornos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF) e as exigências indicadas como necessárias na propositura de emendas parlamentares, apontando indícios de mudança da jurisprudência. A quarta seção apresenta os princípios constitucionais e discute se – e em que medida – o plexo principiológico dos arts. 37, 70 e 74 da Constituição condiciona a atividade alocativa dos agentes políticos do Poder Legislativo. A quinta seção expõe os contornos e limitações da alocação tecnocrática e o juízo de valor negativo das definições políticas. A última seção apresenta breve síntese dos argumentos centrais desenvolvidos neste artigo.

Como fontes de pesquisa, utilizam-se, para além da legislação que rege a propositura das emendas parlamentares, os relatórios de auditoria e acórdãos do TCU que trataram do tema, bem como as decisões do STF sobre o tema, além da realização de pesquisa bibliográfica e doutrinária para a fundamentação dos argumentos utilizados neste artigo. Frise-se, por necessário, que não se trata, aqui, da análise específica do caso das emendas de relator-geral do PLOA e de seu *desvirtuamento no caso concreto*, mas de um exame mais amplo acerca do processo de emendamento do projeto de lei orçamentária anual, motivado, parcialmente, pelos elementos trazidos à discussão no atual debate público brasileiro no caso do julgamento das ADPFs ns. 850, 851 e 854.

1. Parâmetros constitucionais da atividade alocativa

A moldura orçamentária constitucional brasileira é composta por significativas restrições alocativas, as quais decorrem, centralmente, do elevado nível de predeterminação – ou de vinculação – das receitas e das despesas orçamentárias. Tal fenômeno, popularmente denominado de *rigidez orçamentária*, deriva do fato de que os recursos orçamentários de livre aplicação representam apenas cerca de 10% do total de recursos (SILVA; CUNHA, 2005). A dimensão do referido fenômeno também pode ser aquilatada pela magnitude das despesas obrigatórias no conjunto de despesas do governo federal, visto que aquelas representam cerca de 90% da despesa não financeira da União (VELLOSO, 2006).

Pode-se observar, na referida moldura constitucional, duas espécies de restrições alocativas: materiais e formais. As *restrições alocativas materiais, ou de mérito*, decorrem de definições alocativas previstas diretamente na Carta Política ou, indiretamente, por meio de remissões do texto constitucional. Tais limitações se traduzem na destinação de recursos para áreas ou setores por opção do Constituinte originário que as entendeu como *oportunas e convenientes*, implicando na redução da esfera de discricionariedade alocativa conferida aos agentes políticos do Executivo e Legislativo. As *restrições alocativas formais* decorrem de regras constitucionais de emendamento, que condicionam a atividade alocativa dos congressistas ao estabelecer parâmetros de observância obrigatória durante a fase legislativa de elaboração do projeto de lei orçamentária anual. Tais parâmetros de compulsória observância não limitam, contudo, as definições alocativas propriamente ditas, que permanecem na esfera de escolha dos parlamentares.

Os clássicos exemplos das *restrições alocativas constitucionais materiais, ou de mérito*, são a destinação de 18% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*); a obrigatoriedade de inclusão da verba necessária ao pagamento dos precatórios (§ 5º do art. 100); e a destinação de 15% da

receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde (inciso I do § 2º do art. 198). Há, ainda, remissões feitas pelo texto constitucional para a devida complementação por meio de legislação posterior, de que é exemplo o benefício de prestação continuada (inciso V do art. 203). Em tais hipóteses, não remanesce qualquer discricionariedade alocativa aos agentes políticos, que devem, tão somente, proceder aos cálculos necessários para providenciar a devida alocação no orçamento anual.

Assim, definições alocativas constitucionais e legais prévias limitam o montante de recursos discricionários sobre os quais incidirão, efetivamente, as definições alocativas anuais no processo de elaboração da lei orçamentária anual. Destarte, a definição alocativa anual incide apenas sobre a pequena parcela dos recursos de livre alocação ou, em outras palavras, sobre os recursos discricionários. Não por outro motivo, Aaron Wildavsky (2004) ilustra tal fenômeno com a poderosa imagem do *iceberg*, em que a maior parcela dos recursos encontra-se submersa, fora do controle dos agentes.¹

Todavia, há outras regras orçamentárias constitucionais que delimitam, materialmente, as definições alocativas posteriores, de que são exemplo o § 9º do art. 166 da Carta Política que estabeleceu que metade do percentual de 1,2% da receita corrente líquida (RCL), destinado às emendas individuais impositivas, seja direcionado às ações e serviços públicos de saúde; e o § 20 do art. 166, acrescido pela EC n. 100, de 27 de junho de 2019, que determinou que *as emendas de bancada obrigatórias devem alocar, obrigatoriamente, recursos até a conclusão da obra ou do empreendimento já iniciado ou com duração de mais de um exercício financeiro*.

No que se refere às *restrições alocativas formais*, elas são compostas de regras formais constitucionais expressas, bem como de leis, complementares (Lei n. 4.320/1964 e Lei Complementar n. 101/2000 – LRF) e ordinárias (Lei do Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do regimento interno que disciplina o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (Resolução n. 1, de 2006-CN), legislação essa editada em atenção a ditames constitucionais e que disciplina as hipóteses de cabimento, as vedações e os requisitos mínimos que devem ser obedecidos na propositura das emendas parlamentares. Tais regras – frise-se – não adentram no mérito da escolha do gasto ou, em outras palavras, da seleção das programações orçamentárias a serem financiadas por intermédio das emendas parlamentares.

Os parâmetros formais constitucionais serem obedecidos pelas emendas parlamentares encontram-se estabelecidos centralmente no § 3º do art. 166:

¹ Em suas palavras: “The largest determining factor of this year’s budget is last year’s. Most of each budget is a product of previous decisions. The budget may be conceived of as an iceberg by far the largest part lies below the surface, outside the control of anyone” (WILDAVSKY, 2004, p. 46).

Art. 166. [...]

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

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Em linhas gerais, o texto constitucional exige a aferição da compatibilidade das emendas com a lei do plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); a indicação das despesas a serem anuladas para custeio das emendas; estabelece vedação quanto à incidência de anulação de despesa nas hipóteses de dotações para pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais; e, por último, prevê a possibilidade de emendas relacionadas a correção de erros e omissões do Poder Executivo ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Em síntese, do ponto de vista das limitações formais, há necessidade de observância do plexo normativo decorrente das regras constitucionais, legais e regimentais durante a fase legislativa de elaboração do PLOA, a condicionar a atividade alocativa do Poder Legislativo. Neste contexto, e dada a relevância do tratamento regimental conferido às emendas parlamentares, pode-se passar ao exame das normas regimentais da CMO.

2. As normas regimentais da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

As normas regimentais do Congresso Nacional encontram referência expressa no *caput* do art. 166 e, ainda, no § 2º do art. 166 da Constituição. Em primeiro lugar, o *caput* do art. 166 remete ao rito de apreciação do projeto de lei orçamentária anual estabelecido na forma do regimento comum do Congresso; por sua vez, o § 2º do art. 166 remete à apreciação das emendas, na forma regimental, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Como destacam Figueiredo e Limongi (2008, p. 47-48):

Não há qualquer regulamentação, seja na Constituição, seja em lei complementar ou ordinária, quanto à composição dessa comissão [CMO], sua forma de trabalhar e, mais

importante para os fins deste estudo, ao tratamento dispensado às emendas apresentadas ao orçamento. Essa é uma matéria estritamente da alçada do Poder Legislativo.

Os contornos atuais das regras regimentais do Congresso Nacional encontram-se estampados na Resolução n. 1, de 2006-CN, publicada em 26 de dezembro de 2006, que teve como principal alteração a Resolução n. 3, de 2015-CN.

Em relação às regras pertinentes às emendas individuais, o art. 50 da Resolução n. 1, de 2006-CN, com a redação dada pela Resolução n. 3, de 2015-CN, prevê que tais emendas deverão *atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável* (inciso I) e, *no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere* (inciso II). Trata-se, como se pode notar, de regras estritamente formais de observância, que não adentram no mérito da escolha das programações pelos parlamentares.

No que se refere às emendas coletivas (de bancada e de comissão), a Resolução n. 1, de 2006-CN inaugurou um novo período, com exigências de avaliação da relação custo-benefício da ação pretendida e de seus aspectos econômico-sociais bastante aderentes com um exame de mérito da própria propositura de emendas, para além de critérios claros que exigiam uma ampla coordenação dos atores coletivos visando à concertação necessária para a propositura de tais emendas.

Especificamente quanto às emendas de comissão, o art. 43 da Resolução n. 1, de 2006-CN previu a possibilidade de apresentação de emendas para as comissões permanentes e as comissões mistas permanentes do Congresso, *no âmbito de suas competências regimentais*. Por sua vez, o art. 44 exigiu que as mesmas fossem apresentadas com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação (inciso I do art. 44); apresentassem *caráter institucional* e representassem *interesse nacional* (inciso II do art. 44); instituiu vedação à destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto (inciso II do art. 44, *in fine*); e, ainda, contivessem, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos em função da população beneficiada pela política pública, no caso de se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional (inciso III do art. 44).

Considerando que o inciso II do art. 44, que trata das emendas de comissão, remete à observância do disposto nos incisos II a V do art. 47, que trata das emendas de bancada, termina por haver certo alinhamento em termos de requisitos entre as emendas coletivas, sendo que as emendas de comissão também devem: a) identificar de forma precisa o seu objeto, vedada designação genérica que possa acarretar obras distintas ou repasses para mais de um ente da Federação; no caso de projetos, precisam guardar a compatibilidade com a lei do PPA (em se tratando de *projetos de grande vulto*) ou se

constituírem em *projeto estruturante*, conforme estabelecido no Parecer Preliminar do PLOA; para as hipóteses de atividades ou operações especiais, obedecer as restrições quanto às modalidades de aplicação; e, ainda, conter, em sua justificativa, os *elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais*. O inciso II do art. 44, *in fine*, ainda veda a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto, caso em que tal destinação seria permitida.

Em relação às *emendas de bancada*, a Resolução n. 1, de 2006-CN fixou a necessidade de quórum de aprovação de 3/4 (três quartos) dos deputados e de 2/3 (dois terços) dos senadores (inciso I do art. 47); estabeleceu a exigência de *identificação precisa do objeto da emenda*, vedada a designação genérica de programação que pudesse contemplar obras distintas ou que pudesse resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada (inciso II do art. 47); os projetos devem se caracterizar como *projeto de grande vulto*, como definido na Lei do PPA ou como *projeto estruturante* nos termos do Parecer Preliminar (inciso III do art. 47); restringiu as modalidades de aplicação no caso de atividades ou operações especiais (inciso IV do art. 47); e no que se refere à justificativa da emenda, que esta contenha, no mínimo, *elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; valor total estimado, execução orçamentária e física acumulada e cronograma de execução a realizar, em caso de projeto* (inciso V do art. 47); ademais projetos oriundos de emendas de bancada, uma vez iniciados, devem ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada, até a conclusão do projeto respectivo (§ 2º do art. 47).

Por último, no que se refere às exigências e previsão das emendas de Relator-Geral do PLOA, a Resolução n. 1, de 2006-CN praticamente não modificou os dispositivos relativos às competências do Relator-Geral. O art. 144 da referida Resolução tornou mais evidente a possibilidade de emendamento pelo Relator-Geral do PLOA por meio do inciso III que previu a possibilidade de emendas para “atender às especificações dos Pareceres Preliminares”. A proposital remissão regimental ao tratamento a ser estabelecido nos Pareceres Preliminares evidencia a importância central destes últimos, que estabelecem as regras concretas a serem obedecidas em tais espécies de emendas.

A redação do § 1º do art. 27 da Resolução n. 1, de 2001-CN e do parágrafo único do art. 144 é praticamente idêntica e remete, para além das hipóteses de erro e omissão de ordem técnica ou legal, ao disposto nos Pareceres Preliminares. Portanto, a inclusão de subtítulos novos e o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, a princípio vedada, tem como hipóteses de exceção – em ambas Resoluções – as mesmas previsões legais, remetendo, fundamentalmente ao atendimento das especificações contidas no Parecer Preliminar.

Em relação ao exame de admissibilidade das emendas, a Resolução n. 1, de 2006-CN estabelece que compete ao *Comitê de Admissibilidade de Emendas* (CAE) propor a inadmissibilidade das emendas, inclusive as de Relator, conforme estabelecido nos art. 25 da Res. n. 1/2006-CN. Por sua vez, o art. 146 do regimento da CMO dispõe que a emenda *que contrariar norma constitucional, legal ou regimental será inadmitida*.

Desta forma, nos termos regimentais, o exame de admissibilidade de emendas corresponde ao *exame preliminar*, anterior ao de mérito, em que se verifica a compatibilidade da proposição com as normas constitucionais, legais e regimentais, nos termos do referido art. 146 da Resolução n. 1/2006-CN. Ou seja, trata-se de exame formal, com o propósito central de verificar se o objeto pretendido pela emenda apresenta os requisitos mínimos necessários, nos termos previstos pela legislação, para que possa receber recursos, mantendo-se a integridade do sistema de normas, segundo entendimento registrado e consolidado do próprio CAE (BRASIL, 2021a). Ademais, o CAE também destaca, expressamente, que a ausência ou precariedade de informações requeridas não implica inadmissão automática das emendas (BRASIL, 2021a, p. 17).

Realizado, brevemente, o exame das normas regimentais que disciplinam as emendas individuais, de comissão e de bancada e também de relator-geral, bem como as características do exame de admissibilidade efetuado pelo CAE, pode-se passar ao exame dos contornos jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, no que se refere às exigências relativas às emendas parlamentares.

3. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF)

A questão dos critérios utilizados para a distribuição de recursos entre as unidades federadas pelo governo federal ocupa papel de destaque na atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), com vários exemplos de recomendações exaradas para que se proceda à regulamentação dos critérios legais para rateio dos recursos federais vinculados à saúde (Acórdão n. 2.888/2015-TCU-Plenário; Acórdão n. 1.335/2020-TCU-Plenário; Proc. TC n. 014.575/2020-5; Acórdão n. 2.817/2020-TCU-Plenário; Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020 – Proc. TC n. 014.922/2021-5).

Há, contudo, exames específicos relativos às emendas parlamentares, de que é exemplo o *Relatório de Auditoria* (Proc. TC n. 018.272/2018-5), que culminou no *Acórdão n. 2.704/2019-TCU-Plenário*, de 6 de novembro de 2019, que concentrou seu escopo de análise nas emendas impositivas, tendo como uma de suas motivações a de “*analisar a eficiência e a efetividade da aplicação dos recursos oriundos das emendas parlamentares de execução obrigatória*”, bem como “*analisar a equidade e os critérios de*

distribuição de valores entre as pastas, parlamentares e entes da federação, não apenas sob o critério orçamentário, mas também sob a capacidade técnica dos responsáveis pela execução dos objetos e análise dos requisitos de ordem técnica” (BRASIL, 2019, p. 2-3).

Dentre os achados encontrados pela equipe de auditoria, resta evidenciado que as emendas parlamentares propostas submetem-se a um processo de saneamento de impropriedades de ordem técnica no âmbito do Poder Executivo, para que se adequem às diretrizes e regras das políticas públicas de cada área de atuação do governo. Ademais, a equipe de auditoria deixa consignado o entendimento de que:

A fim de prover o parlamentar de informações relevantes para sua tomada de decisão, seria desejável que houvesse um levantamento prévio de necessidades e de prioridades para a alocação desses recursos do erário federal, que possibilitasse uma atuação sinérgica entre parlamentares, órgãos setoriais e entes beneficiários, e uma destinação de recursos públicos que promovesse maior efetividade para as questões prioritárias, bem como maior uniformização dos critérios utilizados para a alocação. (BRASIL, 2019, p. 22).

Por bastante relevante, ainda há o achado de que “os municípios em geral, especialmente os de pequeno porte (que representam a maioria no país) não possuem um levantamento prévio de suas necessidades e prioridades, realizado com critérios técnicos”. (BRASIL, 2019, p. 22) Nesse sentido, a identificação dos beneficiários e dos objetos depende de uma iniciativa e de uma articulação advinda diretamente do congressista com as bases eleitorais ou com as localidades destinatárias do aporte orçamentário. Ademais, que a existência de planejamento municipal (levantamento de necessidades e prioridades) conjugada com adequada articulação política contribuem para que as emendas sejam destinadas a projetos de maior interesse e utilidade (BRASIL, 2019, p. 31).

Nesse sentido, percebe-se que o desafio de melhoria alocativa por intermédio das emendas parlamentares transcende as críticas superficiais e simplórias de ineficiência e ineficácia da atuação parlamentar, visto que há uma conjugação de fatores estruturais, que vão desde a ausência de planejamento municipal, insuficiente articulação política para indicação de prioridades, incorreta estruturação da própria política pública no âmbito do Poder Executivo e ausência de projetos padronizados e pré-aprovados (banco de projetos) no âmbito das pastas ministeriais de modo a contribuir para a melhoria e aperfeiçoamento do processo alocativo.

Em outras palavras, quando se questiona a ausência de critérios objetivos de alocação, que poderiam *informar* as definições alocativas no âmbito do Poder Legislativo se esquece de que, muitas vezes, tais critérios simplesmente não se encontram disponíveis.

O TCU tem sinalizado, ainda, a exigência de *critérios objetivos* na destinação de recursos por intermédio de emendas parlamentares, assim como a necessidade de

observância de *equidade* no processo alocativo em sua jurisprudência, de que é exemplo o *Processo TC n. 000.797/2021-9*, da Semag, de 19.05.2021:

O fato de as emendas de relator-geral e de comissão não terem caráter obrigatório para fins de sua execução, não significa que os recursos da União destinados por essas duas vias possam ficar à margem de critérios objetivos e deixar de observar princípios constitucionais de densa relevância para assegurar a equidade, a imparcialidade e a transparência no trato de valores expressivos destinados por meio de emendas parlamentares. (BRASIL, 2021c, p. 5).

No mesmo sentido, o *Parecer Prévio das Contas de 2020 (TC n. 014.922/2021-5)*, apontou a necessidade de observância da equidade na distribuição de emendas parlamentares e, ainda, o critério objetivo que norteou a distribuição de emendas RP-9, entre os estados e respectivos municípios:

Sob o ponto de vista da equidade, que deve permear a distribuição de emendas parlamentares, chama atenção o fato de o Distrito Federal, com base de receita tributária alargada e beneficiado com mais de R\$ 15 bilhões da União por meio do FCDF, ocupar a quarta posição do ranking de distribuição per capita de RP-9, com destinação de R\$ 254,04 *per capita*, valor 364% acima da média nacional (R\$ 54,77).

[...]

Também não foi esclarecido o critério objetivo e os referenciais de equidade que nortearam a distribuição das emendas RP-9 entre as capitais que receberam valores mais significativos. Dentre as cidades beneficiadas, em 2020, com repasses superiores a **R\$ 50 milhões**, foram identificadas 26 capitais, 7 cidades das regiões Norte e Nordeste e um município do Estado de São Paulo, cuja soma das transferências representou **38%** dos repasses totais de recursos federais aos entes subnacionais com emendas RP-9. Dos números apurados, sobressaem os valores repassados em 2020 aos municípios de Tauá (CE), Carneiro (AM), Parintins (AM) e Santana (AP), por apresentarem alocações *per capita* em montantes muito superiores aos verificados nas alocações *per capita* dos respectivos estados, regiões e da média *per capita* nacional, superando, até mesmo, o maior valor per capita entre os estados (Amapá), cujos fatores serão analisados nos processos de fiscalização em curso nesta Corte de Contas. (BRASIL, [2021?d], p. 306-308, grifo nosso).

Em síntese, os referidos processos da Corte de Contas Federal *sinalizam* para a necessidade de observância de *critérios objetivos e de equidade* para a destinação de recursos por intermédio das emendas parlamentares.

Nesse contexto, parece oportuno trazer o *entendimento jurisprudencial do STF* quanto às restrições alocativas que incidem nas definições alocativas ou no processo de emendamento por parte dos parlamentares.

No julgamento da ADI n. 865-MA, o entendimento do Ministro Celso de Mello enfatizou que a extração constitucional do poder de emendar acarretaria, como consequência, o reconhecimento *apenas das vedações decorrentes de cláusula restritiva expressamente consignada* no texto da Carta Política:

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal. (BRASIL, 1993, p. 14).

E, mais recentemente, na ADI n. 1.050-MC/SC, reconhecendo a deferência constitucional ao poder de emendar projetos de lei:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 163, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da Carta Política. (BRASIL, 2018).

Em outra oportunidade, o Ministro Luiz Fux, na ADI n. 5.468/DF, também deixou registrada a legitimidade constitucional conferida pela Constituição ao Poder Legislativo para debater a proposta orçamentária e especificar os valores e dotações a serem destinados às múltiplas atividades estatais:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder

Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal.

[...]

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – *uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo*. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares. (BRASIL, 2016, p. 4 e p. 33).

A mais recente decisão, contudo, em julgamento emblemático, que analisou as ADPFs ns. 850, 851 e 854, impetradas contra as emendas de relator-geral do PLOA, foi a da Ministra Rosa Weber, posteriormente referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que registrou:

É importante destacar que a alocação orçamentária de receitas e despesas, por meio de emendas parlamentares, para o fim de atender às finalidades previstas em referido catálogo de ações estatais, decorre de *juízo discricionário* dos congressistas. Cuida-se de escolhas de caráter político, porém sujeitas aos limites próprios a uma *discricionariedade de natureza regrada*, especialmente em face das restrições decorrentes do texto constitucional (CF, art. 166, §§ 3º e 4º) e dos critérios e parâmetros previamente estabelecidos no *parecer preliminar* (Resolução CN n. 1/2006, art. 144, III e parágrafo único) (BRASIL, 2021b, p. 26, grifo nosso).

No caso em tela, os critérios e parâmetros previamente estabelecidos no Parecer Preliminar do PLOA, mencionados no referido trecho transcrito, referem-se ao regimento regimental que disciplina as hipóteses de apresentação de emendas pelo Relator-Geral do PLOA.² Referido trecho alinha-se com a orientação jurisprudencial da Suprema Corte referida anteriormente.

Todavia, a referida decisão monocrática, em outro trecho, remete às principais conclusões do TCU quanto às emendas de relator do orçamento, registrando-se a questão da *inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição*

² O art. 144 da Resolução n. 1, de 2006-CN dispõe que os relatores somente poderão apresentar emenda à programação da despesa com a finalidade de: “*III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares*”. No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 144 estabelece que “*É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares*”. (grifo nosso).

dos órgãos ou entidades beneficiários e, ainda, a inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios do art. 37 da Carta Magna:

Em síntese, estas as conclusões do Tribunal de Contas da União quanto à execução de despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento em 2020:

[...]

b) *inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados;*

c) *inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9. (BRASIL, 2021b, p. 32-33, grifo nosso).*

Alinhando-se com o posicionamento da Corte de Contas Federal – e em aparente conflito com o trecho que ressalta o *juízo discricionário dos congressistas e a discricionariedade de natureza regrada* –, a decisão monocrática caminha para registrar, também, a falta de observância de *critérios objetivos e indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos*:

Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, *sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos*, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados dessas operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada (BRASIL, 2021b, p. 34, grifo nosso).

Por absolutamente necessário, e para que o que aqui se expõe possa ser devidamente entendido, registre-se que não se trata – em absoluto – de defesa do *desvirtuamento da emenda de relator-geral*,³ como analisado na emérita decisão, ou, ainda,

³ Como registrado pela Relatora Min. Rosa Weber: “Verifica-se que o relator-geral do orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária classificada sob o indicador RP-9. Quem detém, de fato, o poder de decidir quais serão o objeto e o destino final dos valores previstos nessa categoria orçamentária (RP 9), como restou evidenciado pelo TCU, são apenas os Deputados Federais e Senadores da República autorizados, por meio de acordos informais, a realizarem as indicações dos órgãos e entidades a

da também fundamental defesa acerca da transparência, *accountability* e publicidade dos atos relativos à alocação das despesas públicas, que devem estar submetidas a mais ampla transparência, para que a sociedade possa avaliar e julgar os méritos e deméritos do processo alocativo dos agentes políticos.⁴

Contudo, retire-se as exigências indicadas na decisão (*observância de critérios objetivos e indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos*), abstraindo-se, por um minuto, o desvirtuamento das emendas de relator-geral. Tais exigências, indicadas como necessárias, não compõem o conjunto de requisitos mínimos, constitucionais, legais e regimentais, exigidos para as emendas individuais, por exemplo; tampouco tais elementos se encontram entre as exigências das *transferências especiais* (inciso I do art. 166-A), criadas pela EC n. 105, de 2019; ou, ainda, das emendas coletivas, de bancada e de comissão. Destarte, por que tais exigências seriam devidas tão somente nas hipóteses das emendas de relator-geral do PLOA? Por que não se ampliar, então, tais exigências para todos os tipos de emenda parlamentar?

Os parâmetros de *equidade*⁵ ou *eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados*, indicados no Parecer das Contas de 2020 pelo TCU e reproduzidos na referida decisão monocrática do STF representam vetores assemelhados. A questão, portanto, é a introdução de exigências não previstas expressamente na Carta Política de 1988, bem como na legislação que rege a matéria e, ainda, nas normas regimentais que regulamentam a elaboração das emendas parlamentares, em consonância com os ditames constitucionais. E tudo isso se dá em um contexto no qual se idolatra as *decisões técnicas, imparciais, isentas e objetivas* que derivariam do processo alocativo no âmbito do Poder Executivo.

Frise-se: não se trata de questionar a importância ou a imprescindibilidade de que as considerações técnicas pautadas na eficiência, eficácia, e em “critérios objetivos” sejam elementos integrantes do processo alocativo e, mais, *informadores* das decisões políticas. Contudo, há que reconhecer que o próprio Poder Executivo ainda precisa envidar

serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas de relator)”.

⁴ Registre-se, ainda, a previsão legal contida na Lei n. 14.194/2021 (LDO-2022), em seu art. 151: “A elaboração e a aprovação dos Projetos de Lei Orçamentária de 2022 e dos créditos adicionais, e a execução das respectivas leis, deverão ser realizadas de acordo com os princípios da publicidade e da clareza, além de promover a transparência da gestão fiscal e permitir o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas”.

⁵ A *execução equitativa* é prevista no § 11 do art. 166 da Carta de 1988 e, ainda, no inciso III do § 9º do art. 165. Trata-se de elemento fundamental, a ser verificado na execução orçamentária, de modo que a mesma não beneficie diferentemente os parlamentares. A referência, expressa no texto constitucional, indica que a execução equitativa se aplica às emendas individuais impositivas e às emendas de bancada obrigatórias (§ 12 do art. 166 da CF/88).

esforços para que tais elementos estejam disponíveis e possam, efetivamente, *informar* as deliberações parlamentares.

Destarte, a decisão monocrática da Ministra Rosa Weber sinaliza para a introdução de exigências para a atividade alocativa dos agentes políticos do Poder Legislativo que não se encontram previstas, seja expressamente no texto constitucional, ou, ainda, nas disposições regimentais que tratam da matéria, ampliando-se, significativamente, a incidência de *princípios, referenciais (critérios objetivos) e justificativas* nos referidos contornos alocativos. Confirmada tal mudança de orientação jurisprudencial, há um impacto significativo, com consequências não triviais – e que demandam investigações posteriores –, no processo alocativo no âmbito do Congresso Nacional.

4. Os princípios da eficiência, eficácia e economicidade e o condicionamento da atividade alocativa do Poder Legislativo

A Constituição Federal estabeleceu princípios de densa relevância para o funcionamento das atividades da administração pública, conforme previsto no *caput* do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Referido dispositivo conjuga-se com o art. 70, *caput*, da Constituição, que estabelece amplas atividades de fiscalização, inclusive a orçamentária, quanto à *legalidade, legitimidade e economicidade* das despesas efetuadas pela administração. Cabe, ainda, a devida menção ao art. 74 do texto constitucional, que prevê a necessidade de sistema de controle interno com a finalidade de avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como de avaliar os resultados, quanto à *eficácia e eficiência da gestão orçamentária e da aplicação dos recursos públicos*.

De início, há que se estabelecer uma distinção fundamental, em relação ao referido plexo normativo e axiológico. Há clara diferença entre a incidência dos referidos princípios sobre a atividade administrativa ou a realização da despesa pública propriamente dita, em conformidade com os recursos alocados nos orçamentos anuais e a aplicação de tais princípios no condicionamento das definições alocativas realizadas no âmbito do Poder Legislativo. Em outras palavras: uma coisa será a observância de tais princípios, assim como de toda a legislação financeira, na execução da despesa pública; outra, bastante diferente, será a limitação condicionante das escolhas públicas procedidas por agentes políticos (no caso, representantes do povo democraticamente eleitos), para

além dos contornos alocativos prévios determinados pela Constituição e pelo ordenamento fiscal brasileiro.

Assim, no primeiro caso, exige-se dos administradores públicos os esforços necessários para que a despesa pública se realize à luz dos princípios de eficiência, eficácia, legitimidade e economicidade; na segunda hipótese, o exame acerca da conveniência e oportunidade de se destinarem recursos a determinado programa ou ente federativo realizar-se-ia previamente, à luz dos referidos princípios, em juízo valorativo apriorístico.

Todavia, a questão central é que tais vetores constitucionais não podem fornecer a resposta à indagação acerca de qual a *melhor utilização dos recursos públicos*. E isso decorre, centralmente, do fato de que os *valores e finalidades diversas*, que orientam e sustentam a escolha de determinado gasto público em contraposição a qualquer outro, não possuem um denominador comum (KEY JR., 2006). Desta forma, a lógica econômica, objetiva ou matemática não pode solucionar tal questão, sendo insuficiente nestes casos. São os valores, preferências e utilidades, diferentes para cada pessoa, que se encontram no cerne da definição alocativa primária: com base em que critério alocar x reais para a atividade “z” em contraposição à atividade “y”. Assim, programas orçamentários diversos têm valores e importância também distintos para pessoas diferentes, não havendo como tratar comparações interpessoais de utilidade (WILDAVSKY, 1982).

Como bem observa Key Jr., ao investigar a *questão alocativa fundamental*, “a melhor utilização de recursos públicos torna-se uma questão de preferência de valores entre fins que não têm um denominador comum. Dessa forma, a questão é um problema de filosofia política” (KEY JR., 2006, p. 39).

Aaron Wildavsky (1982, p. 170) também destaca a impossibilidade de se utilizar uma mesma régua de bem-estar para a medição e comparação de propósitos e projetos públicos distintos:

Além de redistribuir a renda, os projetos públicos têm diversos objetivos e consequências. Podem gerar crescimento econômico, superar a pobreza de algumas pessoas, fornecer prazer estético e oportunidades de recreação, melhorar a saúde pública, diminuir os riscos dos desastres naturais, modificar os padrões de viagens, influir sobre a frequência à igreja, alterar as oportunidades educacionais, etc. Um único critério de bem-estar não pode conter estes diversos objetivos.

Desta forma, para além da própria complexidade da análise de programas orçamentários ou de políticas públicas, não seria possível encontrar um método objetivo de comparação e julgamento das prioridades de programas diferentes:

Aside from the complexity of individual budgetary programs, there remains the imposing problem of making

comparisons among different programs – how much highways are worth as compared to recreation facilities, national defense, and schools – that have different values for different people. No common denominator among these functions has been developed. No matter how hard they try, therefore, officials discover that they cannot find an objective method of judging priorities among programs (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004, p. 45).

Para além do fato de que os referidos vetores constitucionais não se prestam a solucionar a questão da *escolha do gasto público*, tais critérios, *objetivos*, como a eficiência, eficácia e economicidade, são, por natureza, *secundários*. Explico: somente podem incidir *após selecionado determinado objetivo ou finalidade* a serem alcançados pelo gasto público, visto que *dependem* dos primeiros para que possam orientar a análise da despesa pública. Prestam-se, desta forma – e por sua própria natureza instrumental – a orientar os critérios de avaliação de determinada despesa pública.

Portanto, a seleção do gasto público implica um julgamento subjetivo e valorativo quanto à importância daquele, ou de determinada alocação em programa ou órgão, em detrimento de outra. Tal definição, por isso mesmo, só poderá ser *política*.

Imagine-se a hipótese de determinado órgão da administração pública que zela pelo cumprimento de suas obrigações administrativas com integral e perfeita observância dos princípios da eficiência, eficácia, economicidade e legitimidade. Tal órgão encontrar-se-ia imune a cortes orçamentários ou, no limite, à opção política, respaldada pela eleição popular, de que se encerrassem tais atividades ou, ainda, de que os recursos destinados a tal órgão fossem transferidos a outro programa? Nos parece que a resposta é negativa. Como destaca Key Jr.:

Se se assumir que uma agência está operando com o máximo de eficiência, permanece ainda a questão de saber se a função vale a pena ser executada, ou se deve ser realizada em grande ou pequena escala, com consequentes transferências de fundos de outras atividades ou para outras atividades de maior ou menor utilidade social. (KEY JR., 2006, p. 34).

Ademais, deve-se reconhecer que um *juízo apriorístico da aderência alocativa* com tais princípios, em caráter abstrato, parece pouco factível e plausível, além de bastante superficial. Ao contrário, o exame da atividade administrativa, durante sua execução, e a verificação da observância de tais princípios às despesas executadas parece, não somente coerente, factível e plausível, mas também fundamental.

Mesmo sabendo-se que a eleição das prioridades ou a definição do gasto em determinadas áreas de atuação governamental (saúde, educação, segurança pública, assistência social, desenvolvimento agrário, ciência e tecnologia, cultura, etc.) não pode

ser realizada objetivamente pela comparação entre programas orçamentários diversos, poder-se-ia questionar a alocação em determinados programas orçamentários que não tem apresentado resultados satisfatórios ou, mesmo, que apresentem resultados insatisfatórios. Assim, poder-se-ia alegar ser, sim, possível verificar que programas se encontram com desempenho insuficiente para que a alocação orçamentária se produza de acordo com tal realidade.

Todavia, existem sérias limitações também quanto a tal aspecto. Primeiramente, há sérias dificuldades de se atribuírem os efeitos de programas específicos sobre as mudanças estruturais das condições sociais, por exemplo. Em segundo lugar, tais alegações acerca da ineficiência ou ineficácia de determinado programa ou política precisam ser analisadas com maior profundidade, considerando-se, não somente os recursos alocados, mas um conjunto bastante grande de fatores, inclusive a complexidade da sociedade brasileira e os diversos efeitos que podem ser obtidos por programas em diferentes regiões:

Determinados programas implementados em regiões mais pobres poderão não ter resultados tão promissores como em outras mais desenvolvidas. Assim, é preciso avaliar a eficiência dos programas em função não apenas em relação ao resultado obtido e à quantidade de recursos alocados, mas considerando as dificuldades ou potencialidades existentes na região em que os programas estão funcionando (JANNUZZI, 2005, p. 155).

Portanto, mesmo que avaliações preempatórias acerca do êxito ou fracasso de programas ou políticas estivessem disponíveis e fossem do conhecimento dos agentes políticos, ainda assim tal juízo seria político, e nunca *objetivo*.

Em decorrência de tais ponderações é que uma *correlação mecanicista ou automática da relação entre recursos e produtos/resultados* não é recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) e, tampouco, utilizada pela maioria dos países que procuram implementar técnicas orçamentárias modernas, a exemplo do orçamento por resultados (OECD, 2007). Como a própria OECD (2007, p. 71, tradução nossa) destaca:

Políticos se deparam com a concorrência de outras prioridades quando tomam decisões orçamentárias. Políticos, especialmente em tempos de restrição fiscal ou crise não apóiam de verdade a melhoria da eficiência no setor público. O apoio dos políticos ao Gabinete ou ao Primeiro-Ministro é freqüentemente necessário para a implementação de recomendações de revisão de despesas e de priorização de gastos. Todavia, a sustentação política pode ser influenciada por vários fatores no amplo contexto

econômico e político. Por exemplo, ao se aproximar uma eleição ou durante períodos de abundância fiscal pode ser difícil obter apoio político para recomendações de corte de despesas, mesmo para programas que são ineficientes ou que possuem fraco desempenho. Mais do que isso, políticos desejam ser responsáveis com seus eleitores e seus interesses específicos. Em determinados contextos políticos, programas e agências são mantidos mesmo que sua existência seja questionada em termos de eficiência e efetividade. Atender tais necessidades políticas não conduz necessariamente à utilização da informação sobre desempenho no processo de tomada de decisão orçamentária. O processo orçamentário é político e a informação de desempenho não o transformará em um processo racional de tomada de decisão. Por isso, a questão é como fornecer os incentivos corretos para que a informação sobre desempenho possa ao menos ser considerada como parte do processo de tomada de decisão.

Desta forma, chega-se ao que é efetivamente possível no contexto do reconhecimento de que os princípios da eficiência, eficácia e economicidade não podem condicionar, *a priori*, a definição alocativa do Poder Legislativo e de que a *definição do gasto público é política*: instrumentalizar o processo de tomada de decisão de forma a permitir que o monitoramento e as avaliações das políticas públicas e dos programas orçamentários se transformem em informações úteis, tempestivas e disponíveis aos agentes políticos no Poder Legislativo.

Talvez por se fazer necessário respaldar tal entendimento, a EC n. 109, de 15 de março de 2021, tenha incluído o § 16 ao art. 165 da Constituição, para determinar, em linha com esta exposição, que: “*As leis de que trata este artigo [PPA, LDO e LOA] devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição*”.

5. Alocação tecnocrática e o juízo negativo das definições políticas

Ainda no que diz respeito às definições alocativas, há uma tendência, muitas vezes não explicitada, de se atribuir uma *qualidade superior* às decisões alocativas provenientes do Poder Executivo comparativamente às decisões alocativas procedidas pelo Poder Legislativo. Embutidos nesse raciocínio encontram-se dois pressupostos: i. a neutralidade do processo alocativo realizado nos meandros burocráticos do Poder Executivo; e ii. observância de critérios técnicos no processo alocativo do Poder Executivo. Ou seja, subjacente à primazia conferida à alocação realizada no Poder Executivo, encontra-se a premissa de que tal alocação seria *neutra e técnica*, em contraposição à alocação efetuada no Poder Legislativo, que seria *política*.

Tais pressupostos, contudo, não resistem ao exame dos fatos. Pode-se opor, igualmente, as objeções acima mencionadas à pretendida alocação eficiente e eficaz do Poder Executivo. Em primeiro lugar, porque a alocação realizada no âmbito do Poder Executivo também decorre de um processo alocativo primordialmente político, com finalidades políticas; em segundo lugar, porque, mesmo quando se trata de alocação realizada no âmbito burocrático – ou nas *camadas técnicas* do Poder Executivo –, há, também, disfuncionalidades várias, desde a ausência de análises robustas que fundamentem o gasto público, reconhecidas inclusive pelos órgãos de controle, até critérios inválidos ou equivocados que informam as políticas públicas. Para tanto, basta que se consulte algumas das auditorias realizadas pelo TCU no Poder Executivo (Levantamento de Auditoria – Proc. TC 013.705/2009-6 – que culminou no Acórdão n. 2.919/2009-TCU-Plenário e que tratou da Política Nacional de Desenvolvimento Regional; Acórdão n. 2.359/2018-TCU-Plenário, que tratou da avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano). Cite-se, ainda, o fato de que a “principal fonte de conflitos do sistema político brasileiro não advém das relações entre os poderes e, sim, de clivagens político-partidárias” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 15).

Ademais, parte dos pressupostos que conferem primazia à alocação técnica no âmbito do Poder Executivo, se esquece de que a burocracia – fundamental no processo de profissionalização do aparelho de Estado – é opaca e pouco responsabilizável pelas suas decisões alocativas. Ou, como prefere Jorge Vianna Monteiro (2013, p. 268), “há poucos mecanismos legislativos que são efetivos na responsabilização dos burocratas por suas escolhas de políticas”.

Portanto, a preferência pela alocação burocrática implica também a transferência da deliberação alocativa dos representantes eleitos para os burocratas do Executivo, com consequências não triviais. Novamente em Monteiro:

Uma terceira decorrência – que autonomamente já é exacerbada – é a transferência de poder de deliberação orçamentária (que, por regra constitucional, cabe aos representantes eleitos) para os burocratas do Executivo, que não passam por qualquer teste eleitoral. Há, portanto, um reforço do *déficit de democracia* que se origina no jogo orçamentário: ou, mais objetivamente, esse é um processo em que as decisões não são mais efetivas em traduzir opiniões majoritárias em políticas públicas do que em usar um *cara* ou *coroa* com uma moeda.

[...]

Embora defensável de um ponto de vista administrativo-gerecencial, a ocorrência de um orçamento público implementado segundo a melhor conveniência das preferências conjunturais dos burocratas do Executivo é um

fator de desagregação constitucional (MONTEIRO, 2013, p. 271-274).

Ademais, há que deixar explícitos também os julgamentos de valor embutidos nas afirmativas que sustentam a imperiosa necessidade de observância de critérios legais ou técnicos durante as definições alocativas.

O principal deles é o juízo de valor negativo atribuído às decisões da esfera política. As exigências de eficiência, muitas vezes, querem apenas desqualificar a tomada de decisão política ou, ainda, valendo-se dos reclamos sociais de melhoria dos serviços públicos, apresentar os critérios econômicos como juízos de valor superiores aos juízos de valor políticos. Assim, “não é difícil entender a intromissão da economia na política. Assumir uma perspectiva apenas política não é bem visto. Assumir uma perspectiva mais econômica é aclamado como bom” (WILDAVSKY, 1982, p. 165).

Não se pretende – em absoluto – ignorar a racionalidade econômica, mas defender-se que o *ordenamento jurídico também reconhece a racionalidade política*, consubstanciada na legitimidade das decisões tomadas pelos representantes eleitos popularmente, ancoradas no princípio democrático. Assim, a racionalidade econômica não deve engolir a racionalidade política:

Não há muito tempo, defensores menos sofisticados da reforma ignoravam a esfera política. Agora a desprezam. E, já que deve haver uma estrutura para a decisão, introduzem-na como um mero complemento para conseguir eficiência. De quem é a culpa se a cauda econômica agita o cão político? Parece injusto culpar o economista evangélico que tenta espalhar a ordem da eficiência. Se a eficiência econômica resulta ser a única verdadeira religião, talvez o seja porque seus profetas puderam facilmente triunfar. É difícil encontrar homens que se dediquem à causa da racionalidade política, defendam o homem político e estejam principalmente interessados em leis que possibilitem à maquinaria política continuar trabalhando. Somos conduzidos a um filósofo como Paul Diesing para decidir em favor do político: ‘... o problema político é sempre básico e prioritário em relação aos demais... Isto significa que qualquer curso de ação sugerido deve ser avaliado primeiro pelos seus efeitos na estrutura política. Um curso de ação que contribui para o melhoramento político é desejável mesmo não sendo inteiramente correto de um ponto de vista econômico ou social’. (WILDAVSKY, 1982, p. 191-192).

Cabe enfatizar, novamente, que a *escolha do gasto realmente se dá entre objetivos ou fins* e que tal escolha é, por excelência, política, muito embora, custos e benefícios quantificáveis sejam fundamentais para o processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, lembre-se o magistério de Regis Fernandes de Oliveira (2019, p. 196, grifo nosso):

A primeira opção do administrador em relação à eficiência diz respeito à *escolha do gasto*. Entendemos que esta é sempre uma decisão política. A saber: *diante das alternativas que tem o Estado na definição de suas prioridades, deve fazer a opção por qualquer interesse que objetiva tutelar*. Dentre os valores albergados no sistema e as finalidades que tem que atingir, o constituinte define as prioridades. Com razão, pois, escolheu a educação como finalidade máxima, tanto que predeterminou o montante a ser nela gasto (art. 212 da CF). Tal foi obra do constituinte originário. Posteriormente, optou pela saúde (§ 2º do art. 198, alterado pela Emenda Constitucional 29/2000).

Como se vê, dois grandes valores foram encampados pelo constituinte. Em segundo plano, cabe ao legislador definir as demais finalidades do Poder Público. Defina-as, normalmente, em leis esparsas ou as consolida nas leis orçamentárias.

Observe-se que se cuida, tipicamente, de definição política, a ser fixada a critério do agente político. Pode entender que básico é a infraestrutura urbana, ou o transporte ou os serviços energéticos etc. A definição dos interesses públicos, pois, é politicamente prévia.

Em síntese, atribui-se uma pretensa neutralidade e tecnicidade às definições alocativas no âmbito do Poder Executivo, sem que se reconheça, primeiramente, a impropriedade de tais afirmativas e, ademais, a opacidade de definições alocativas realizadas pela burocracia, que não possui nenhum mandato popular. Por último, subjacente a todo o cenário exposto existe um juízo negativo, velado ou ostensivo, quanto às definições alocativas realizadas pelos agentes políticos no Legislativo.

Considerações Finais

A definição alocativa é uma decisão política, realizada por agentes políticos que exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos. Contudo, as definições políticas encontram-se, atualmente, sob intenso assédio de uma *alocação tecnoburocrática* que se pretende *isenta, objetiva, técnica e imparcial* e que, ademais, pretende submeter a Política a critérios exclusivamente econômicos.

Aponta-se que somente são legítimas as definições alocativas que resultem da observância de *critérios legais, técnicos e objetivos de alocação* e desde que não impliquem na *arbitrariedade da escolha dos beneficiários*. Ora, logicamente que toda a atividade alocativa realizada durante a elaboração da peça orçamentária submete-se a

limitações formais ou materiais, decorrentes da imperiosa necessidade da observância das regras constitucionais, legais e regimentais que disciplinam a matéria. Todavia, respeitados tais parâmetros normativos, remanesce ao agente político, de forma legítima e ancorada nos princípios democrático e republicano, o juízo quanto à *oportunidade e conveniência* na valoração dos motivos e na escolha das programações a serem objeto das emendas. Em outros termos, o agente político tem reservada uma esfera de discricionariedade, ou de mérito, para definir o objeto das emendas parlamentares.

Tais balizamentos valem para todas as espécies de emendas, que se encontram previstas nas normas regimentais do Congresso Nacional: emendas individuais, emendas de comissão, emendas de bancada e emendas de relator-geral do PLOA. O regime de execução obrigatória das emendas individuais e de bancada não implicou qualquer mudança no tratamento das referidas emendas, relativamente à observância das normas constitucionais, legais ou regimentais em sua admissibilidade. Todavia, há que salientar que tais normas – à exceção das restrições constitucionais alocativas – não adentram – e nem poderia ser diferente – no *mérito* das atividades a serem financiadas por intermédio das emendas, caracterizando-se, na sua quase totalidade, como *requisitos formais*, que, devidamente atendidos, implicam a admissibilidade da emenda proposta.

A seu turno, as exigências constitucionais de eficiência, eficácia, economicidade, legitimidade, que presidem as atividades da administração pública direta e indireta, e representam vetores imprescindíveis à condução das atividades do aparato estatal, não podem implicar em cerceamento apriorístico da atividade alocativa do Poder Legislativo. Disso não decorre, de forma alguma, que os *insights* decorrentes das atividades de monitoramento e avaliação das políticas públicas não informem – ou devam informar – as definições alocativas parlamentares. Contudo, para tanto, há que se proceder a uma série de aperfeiçoamentos, no âmbito do próprio Poder Executivo, para que as informações relativas às necessidades locais, banco de projetos, e formulação de políticas públicas, por exemplo, cheguem adequadamente aos parlamentares, de modo que as *decisões políticas* possam ser adequadamente informadas com base nas informações técnicas.

Por último, há que salientar que as decisões mais recentes do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal *signalizam* para a introdução de exigências não previstas expressamente na Carta Política de 1988, bem como na legislação que rege a propositura de emendas parlamentares. Confirmada tal mudança de orientação jurisprudencial, há um impacto significativo, com consequências nada triviais, no processo alocativo no âmbito do Congresso Nacional.

Brasília, janeiro de 2022.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Emendas PLOA 2021: admissibilidade: diretrizes e orientações: relatório consolidado que contempla as diretrizes e orientações aprovadas pelo CMO em 08/10/2019 e a legislação vigente*. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/cae/loa/Rel_Admiss.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução n. 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. *Portal da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaAtualizada-pl.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 865-0 Maranhão*. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado do Maranhão e Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 7 de outubro de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346655>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.050 Santa Catarina*. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Governador do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 1º de agosto de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315108036&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468 Distrito Federal*. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - Anamatra. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 30 de junho de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312314607&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 Distrito Federal*. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 5 de novembro de 2021b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). *Processo apartado constituído mediante o Acórdão 2.701/2019-TCU-Plenário (TC n. 000.797/2021-9)*. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 19 de maio de 2021c. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68050524>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria Proc. TC n. 018.272/2018-5*. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, DF, 6 de novembro de 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>

data/files/3B/A2/96/38/CC64E610C821D3E6F18818A8/018.272-2018-5%20-%20VR%20-%20emendas%20impositivas.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e a minuta de Parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020*. TC 014.922/2021-5. Brasília, DF, [2021?d]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/222/227>.

KEY JR., Valdimir Orlando. A ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 21. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros: 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional 84, de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O ambiente institucional-constitucional da política de gasto público e das escolhas orçamentárias em geral. In: SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Santos Moreira da (org.). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

MORAU, Caio Chaves; GALUPPO, Renato Campos. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental (com pedido de medida cautelar)*: petição inicial. Brasília, DF, 6 jun. 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/cidadania-adpf-orcamento.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2007.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Santos Moreira da. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VELLOSO, Raul. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. *In*: MENDES, Marcos (org.). *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

WILDAVSKY, Aaron Bernard. A economia política de eficiência: análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (org.). *Política x técnica no planejamento: perspectivas críticas*. São Paulo: Editora Brasiliense; Brasília, DF: UNICEF, 1982.

WILDAVSKY, Aaron Bernard; CAIDEN, Naomi. *The new politics of the budgetary process*. 5th ed. London: Pearson Education, 2004.