

**Antônio Sérgio Carvalho Rocha\***  
Universidade Federal de São Paulo  
Guarulhos, São Paulo, Brasil



# Constituinte e o “problema do orçamento” no Brasil

**Recebido em:** 31 maio 2024    **Aprovado em:** 25 jan. 2025    **Publicado em:** 02 out. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.2025.818>

---

\* Professor Adjunto da Universidade Federal de São Paulo, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais. Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo; graduado em Economia pela Universidade Católica de Salvador. E-mail: [sergio.rocha@unifesp.br](mailto:sergio.rocha@unifesp.br)

 <http://lattes.cnpq.br/8270128889943829>     <https://orcid.org/0000-0002-4561-1230>

## Resumo

---

A relação entre Executivo e Legislativo no Orçamento Público tem consistido num dos mais persistentes problemas da história institucional brasileira. Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1987-88) resultaram num minucioso e complexo sistema orçamentário, em que se buscou dar resposta a essa questão central: de que forma seria possível efetuar um desenho constitucional que recuperasse a racionalidade econômica do Estado com a construção de uma participação parlamentar própria a um regime democrático? As regras delineadas na Constituição Federal de 1988 representaram a mais ambiciosa e sistemática tentativa de equacionar o “problema do orçamento público” no país. Ainda assim, novos enfrentamentos e impasses emergiram no período pós-constituente, colocando em xeque o arranjo estabelecido na Constituinte.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Relação Executivo-Legislativo. Assembleia Nacional Constituinte.

---

**Antônio Sérgio Carvalho Rocha\***

*Federal University of São Paulo*

*Guarulhos, São Paulo, Brazil*



# **Constitutional Assembly and the “budget problem” in Brazil**

**Received:** 31<sup>st</sup> May 2024

**Approved:** 25<sup>th</sup> Jan. 2025

**Published:** 02<sup>nd</sup> Oct. 2025

**DOI:** <https://doi.org/10.29327/2148384.2025.818>

---

\* Professor at the Federal University of São Paulo, School of Philosophy, Letters and Human Sciences, Departments of Social Sciences. PhD and MA in Political Science from the University of São Paulo; BA in Economics from the Catholic University of Salvador. E-mail: [sergio.rocha@unifesp.br](mailto:sergio.rocha@unifesp.br)  
 <http://lattes.cnpq.br/8270128889943829>  <https://orcid.org/0000-0002-4561-1230>

## *Abstract*

---

*One of the most persistent problems in Brazilian institutional history concerns the Executive-Legislative relations in the public budget. The National Constitutional Assembly (1987-88) faced the challenge of crafting a new set of rules that could provide both macroeconomic efficiency and democratic participation. The rules outlined in the 1988 Federal Constitution represented the most ambitious and systematic attempt to solve the "public budget problem" in the country. Even so, new confrontations and impasses emerged in the post-constituent period, calling into question the arrangement established in the Constituent Assembly.*

**Keywords:** *Public Budget. Executive-Legislative Relationship. National Constitutional Assembly.*

---

## 1. Introdução

Em suas origens históricas, o Orçamento Público (OP) é coetâneo dos próprios albores dos governos representativos ocidentais (Manin, 1997, *passim*). Seu caráter *público* remetia à importância de que os membros de uma comunidade política opinassem e decidissem a respeito do montante e perfil da arrecadação dos recursos coletivos, bem como da estrutura e destinação dos gastos gerais. Através dos séculos, a peça orçamentária foi ganhando centralidade no funcionamento dos sistemas de governo, a ponto de que uma rejeição da proposta governamental nos marcos do parlamentarismo levar à queda do próprio gabinete.

Nos marcos do presidencialismo, as relações entre Executivo e Legislativo na montagem e implementação da lei orçamentária envolve um complexo processo, em que as questões técnicas e a estrutura de incentivos e de bloqueios das instituições políticas incidem em todas as etapas relevantes.

No Brasil, o processo orçamentário tem ocupado, ao longo dos tempos, uma escassa visibilidade na esfera pública. Em geral, apenas em episódios de ampla repercussão pela mídia – como nos casos do dito “escândalo dos anões do orçamento”, ou das famigeradas “emendas de relator ao orçamento secreto” –, é que o tópico ganha saliência e atrai a (fugaz) atenção dos brasileiros.

Por um lado, a elevada tecnicidade associada à orçamentação não contribui para a necessária transparência e acessibilidade por parte dos cidadãos. Mas é, sobretudo, ao nível do enquadre de Executivo e Legislativo nas dinâmicas que os distintos regimes políticos conferem a esses dois atores que tem se dado os entraves ao funcionamento economicamente eficiente e à institucionalização exitosa do processo orçamentários.

Nas seções que se seguem, buscamos substanciar analiticamente as mazelas que têm cercado a orçamentação brasileira desde 1946 até 1967, destacando o resolutivo e sistêmico esforço que se fez na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 para equacionar o que era percebido então como o cerne da chamada “questão orçamentária”: a tensão entre a eficiência

econômica, associada à centralização do processo no Executivo, e a necessidade de ampliar a participação democrática por meio da recuperação das prerrogativas do Legislativo. O sistema delineado na Constituição de 1988 buscou, portanto, compatibilizar planejamento, disciplina fiscal e representatividade política, estruturando um arranjo institucional capaz de superar tanto a indisciplina do Congresso sob a Constituição de 1946 quanto a concentração autoritária de poder que marcou a Carta de 1967.

Concluimos o artigo com alusões às intercorrências que vêm sofrendo o arranjo da Constituição de 1988 em seu “capítulo orçamentário” (Rocha, 1996, p. 107) no período pós-constituinte e tecemos breves considerações sobre a lacuna que remanesce nessa arena institucional.

## **2. Demografia e orçamento público**

No extenso período da transição política, as eleições diretas em todos os níveis de governo e a nova ordem constitucional foram tomadas como condições necessárias, embora não suficientes, para a normalização da vida democrática no Brasil. Permaneciam, contudo, uma séria de desafios institucionais a serem ainda superados, com vistas a permitir que a sociedade participasse de forma efetiva nas decisões que afetam seu destino. O processo orçamentário constituía-se num desses desafios.

Assim como o processo de votação revela as preferências do eleitor na escolha dos representantes políticos, o processo orçamentário funciona como o mecanismo pelo qual a sociedade manifesta suas preferências em relação à origem e destinação dos recursos fiscais. Por outro lado, a orçamentação significa também o instrumento por excelência para fiscalizar a destinação desses recursos, ao permitir que os representantes políticos possam avaliar os resultados da política econômica e social conduzidas pelo Executivo, de modo a exercer o controle dos gastos públicos.

A alocação dos recursos públicos tem um impacto diferenciado sobre os diversos setores da economia. Em outras palavras, haverá sempre setores

da sociedade mais favorecidos do que outros pela ação governamental. Em vista dessas características, a decisão sobre a origem e a alocação de recursos se torna extremamente complexa, requerendo a combinação de análise técnica e julgamento político. O resultado final é um acordo multilateral sobre a programação da atividade financeira do governo, acordo esse que envolve os diversos ministérios, o órgão central da orçamentação e o Poder Legislativo.

A função do Congresso no processo orçamentário, entretanto, não se resume a contribuir para gerar o perfil da alocação dos recursos fiscais: a eficácia da implementação das políticas públicas depende também da participação legislativa. A sensibilidade e a permeabilidade do orçamento às demandas sociais, incorporando tais preferências, ajudam a obter um comportamento cooperativo por parte dos interesses contemplados na peça orçamentária a sua fase de execução.

Se a participação do parlamento é legítima e necessária, isso não quer dizer, no entanto, que ela não seja também problemática. De um lado, é preciso que o Legislativo esteja tecnicamente bem aparelhado, para que possa analisar a proposta enviada pelo Executivo e realizar correções e modificações; de outro, a intervenção dos parlamentares deve estar devidamente disciplinada. A versão básica é que o Legislativo é um corpo coletivo de decisões descentralizadas, cujos integrantes são detentores de direitos legislativos privados (Crain; Tollinson, 1990, p. 208). Tomado individualmente, cada parlamentar tentado a extrair benefícios particularistas dos recursos do orçamento. Livre de condições restritiva, o resultado agregado tende a um progressivo aumento dos gastos orçamentários, levando com isso, segue o argumento, ao *déficit* público.

Desse modo, a opção pela eficiência econômica leva o Poder Executivo a cercar de restrições a participação legislativa no orçamento. Combatendo o que vê como indisciplina fiscal, o Executivo põe em prática medidas que visam a preservar a coerência da política econômica. A racionalidade da política fiscal estaria então a exigir o estreitamento da margem de atuação dos parlamentares na definição do orçamento público. Daí se seguiria que o controle político da alocação dos recursos públicos passa para burocracia do

Poder Executivo, passagem essa em que se assume que sua maior vocação para políticas de alcance geral poderia sobrepujar os particularismos usualmente associados à conduta dos parlamentares.

Mas essa é também uma situação instável, na medida em que não contempla os demais interesses presentes na sociedade e tem baixa garantia de cooperação na fase de implantação. O problema da representatividade política do orçamento é, assim, repostado. Nesse sentido, as emendas apresentadas pelos congressistas cumprem o papel de contornar os excessos tecnocráticos e burocráticos, evitando a ocorrência de desequilíbrios e corrigindo desvios. Com a sua participação, os parlamentares reajustam distanciamentos das prioridades nacionais e procuram adequar o orçamento aos interesses locais e regionais que politicamente representam.

Do ponto de vista institucional, a conciliação no orçamento é problemática porque, nos marcos do sistema presidencialista, Congresso Nacional e Executivo são dotados de diferentes dinâmicas eleitorais e organizacionais. Legislativos são fundamentalmente organizações fragmentadas e descentralizadas. Para dar estruturação aos seus trabalhos internos, empregam, além as atividades de plenário, um sistema de comissões parlamentares. A ação individual dos parlamentares decorre basicamente dos interesses que eles politicamente representam. Nessas condições, o parlamentar se torna particularmente sensível às demandas dos interesses específicos que lhes são afins, de modo a dar continuidade à sua carreira política.

Se de modo geral, para o congressista é a “parte” que lhe importa e interessa, para o Executivo, em princípio, é o “todo” que lhe mobiliza e diz respeito. Daí que o Executivo reivindique para si as considerações de racionalidade e eficiência econômica que o processo orçamentário deve envolver. E a sua ação irá buscar assegurar a coerência dos diversos elementos que compõem o orçamento público.

O conjunto dessas exigências – assegurar a participação de Executivo e Legislativo, coibir os excessos de ambas as partes – constitui o núcleo do que podemos denominar de “problema do orçamento público”. Sua resolução implica a construção de um aparato institucional específico, que possa, além

dessas finalidades, possibilitar o incremento na coordenação entre os dois poderes: o “processo orçamentário” é a solução do problema do orçamento, estabelecendo instituições políticas capazes de processar adequadamente, e de maneira estável, o jogo de interesses que se desenrola na orçamentação, em que essas instituições se veem confrontadas com a tarefa de conciliar, de uma lado, eficiência e capacidade governativa, de outro, participação e representatividade política (Dahl, 1994, p. 71).

Neste texto, argumentamos que, no Brasil, houve três tentativas de resolver constitucionalmente tal problema: denominaremos “de solução ‘populista’” a conformação inscrita na Constituição Federal de 1946; de “solução autoritária” o desenho posto na Carta Constitucional de 1967; e de “participação responsável” a configuração insculpida na constituição Federal de 1988.

O exame das atas da Assembleia Nacional Constituinte (1987–1988) sugere que as atividades de seus membros foram marcadas pelo temor de que a retomada da participação do Legislativo pudesse ter um impacto negativo na coerência e na eficiência das políticas governamentais. O diagnóstico convencional, de que Congresso Nacional havia se tornado um “engenho de inflação” (Campos, 1994, *passim*) ao longo dos anos da “Democracia Populista”, parece ter informado poderosamente os debates e as decisões dos constituintes acerca do sistema orçamentário que se pretendia elaborar na nova Carta Magna.

Conquanto a hipótese da indisciplina fiscal do Legislativo nesse período nunca tenha sido estudada ou testada concretamente, tal premissa foi tomada como um dado pelos constituintes, a ser combinada com o imperativo da recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional na política orçamentária. Encontramos nos debates e pronunciamentos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) afirmações como “fugir de ambos os extremos

no processo orçamentário” (constituinte César Maia),<sup>1</sup> “construir para o futuro, mas com os olhos postos no passado: não devemos repetir os erros cometidos em 1946 e 1967” (constituinte Osmundo Rebouças);<sup>2</sup> nem a Carta super-polaca de 1967, nem a anarquia de 1946 (constituinte José Jorge),<sup>3</sup> entre vários outros. Vejamos as características básicas das Constituições de 1946 e de 1967 que seriam continuamente invocadas pelos parlamentares de 1987-88 para fundamentar seu esforço de construção nacional.

### **3. A “solução populista”: a experiência do processo orçamentário no período 1946-1963**

Na Constituição de 1946 (CF 46), houve, de um lado, a institucionalização da peça orçamentária, proibindo a inclusão de matéria alheia às receitas e despesas públicas (Viana, 1950, p. 289). De outro, estabeleceu-se novos termos da participação do Legislativo no processo orçamentário. A Constituição que lhe dá origem ocorre após o período do Estado Novo. Nos quinze anos sob o comando de Getúlio Vargas, o Poder Legislativo ou funcionou precariamente ou, simplesmente, foi impedido de funcionar. Especialmente durante o Estado Novo, toda orçamentação se processava inteiramente nos ministérios e departamentos administrativos da Presidência da República. A democratização estava a exigir, portanto, a participação do Congresso Nacional na orçamentação pública.

---

1 Cf. *Diários da Assembleia Nacional Constituinte* (DANC), sessão de 21 de julho de 1987, p. 156.

2 Cf. DANC, sessão de 05 de outubro de 1987, p. 307.

3 Cf. DANC, sessão de 13 de maio de 1988, p. 570.

Contudo, essa participação foi estabelecida de maneira irrestrita: a CF 46 não criou normas disciplinadoras para as emendas dos parlamentares na proposta do Executivo, nem criou mecanismos adequados para compatibilizar as despesas e as receitas votadas no Legislativo. A participação do Legislativo na fase de formulação do orçamento concentrava-se na possibilidade de alterar, via emendas, a parte variável das despesas públicas. Essa concepção esteve presente desde o início do “Projeto Primitivo”. Pelos relatos disponíveis (Viana, 1950; Silva, 1972; Draibe, 1985; Giacomoni, 1986), a ideia de uma participação parlamentar irrestrita e sem limites prévios foi uma constante em todas as etapas do processo constituinte, e a redação final da Constituição praticamente repetiu a versão original do Projeto.

A esse respeito, Viana apontava um aspecto crucial: no exercício das prerrogativas orçamentárias, o Legislativo poderia comprometer a integridade dos programas de governo. A falta de restrições à atuação dos parlamentares no orçamento era o caminho certo para conduzir à indisciplina fiscal. A emenda por ele apresentada, porém, nenhum efeito teve sobre os termos já previsto no “Projeto Primitivo”: a questão não suscitou debates entre os constituintes nem foi levada a voto. Draibe (1985) tenta explicar a rejeição da emenda de Viana pelo interesse que o manejo das verbas orçamentárias representava para a ação clientelística área parlamentar.

Para analistas do período, o efeito desse dispositivo constitucional foi uma acentuada “propensão ao déficit” (Simonsen, 1974). A legislação aprovada no Congresso Nacional já traria despesas em montante superior às receitas orçadas. A percepção generalizada era de que a indisciplina fiscal do Congresso estava no epicentro das dificuldades econômicas do país. A participação legislativa à *outrance* no orçamento tornava-se, assim, fonte de fragilidade para o próprio Congresso, de modo que essa “solução populista” se revelava tanto ineficiente como instável.

Com base no diagnóstico de que a ação dos parlamentares se constituía no foco da desordem orçamentária, a coalizão que deu o golpe em 1964 inculpou principalmente o Congresso Nacional pela piora das condições econômicas do país, e, não foi casual que o Legislativo tenha sido o primeiro alvo das reformas que pôs em prática.

## **4. A “solução autoritária”: o processo orçamentário no regime militar (1964-1985)**

Na Carta Constitucional de 1967, a opção pela eficiência econômica levou o Executivo a afastar inteiramente o Congresso Nacional da orçamentação, criando restrições várias tanto à ação individual dos parlamentares como à do próprio Poder Legislativo. Em nome da racionalidade e consistência macroeconômicas, aos arautos do regime militar foi concedida uma ampla capacidade decisória e alocativa no manejo das políticas públicas. O princípio norteador dos arranjos orçamentários inverte os sinais: ao invés de assegurar a participação, o que passava a importar era o estabelecimento da “eficiência econômica” do processo orçamentário. De um conjunto de reformas estruturais implementadas a partir de meados da década de 1960 se originará o sistema de “orçamentos múltiplos”, constituindo o efetivo processo orçamentário do regime militar. Vejamos as várias peças que surgiram no período.

A partir da Reforma Bancária de 1964, originou-se uma situação de “duplo comando na política monetária”, estabelecendo-se assim, na prática, um sistema misto de Autoridade Monetária: o Banco do Brasil, gestor exclusivo até então, e o recém-criado Banco Central. O Orçamento Monetário (OM), foi a resposta encontrada para resolver o problema de coordenação entre as duas agências. O objetivo inicial dessa peça era o controle dos meios de pagamentos, adequando-os ao programa de combate à inflação e às necessidades de crescimento da economia. Mas o OM foi paulatinamente recebendo inúmeras funções, que resultaram principalmente da ampliação das atribuições do Banco Central.

O Orçamento da Previdência Social (SINPAS) também era uma peça à parte. Um órgão da administração direta – o próprio Ministério da Previdência Social – é que estava incumbido da sua elaboração e gerenciamento, com aprovação feita por decreto do Presidente da República. Essa peça orçamentária incorporava fundamentalmente as entidades financeiramente autônomas do Tesouro Nacional, que operavam com contribuições

parafiscais. O documento, entretanto, não abarcava todo o universo da previdência social. Por um lado, esse orçamento deixava de incorporar algumas receitas de contribuição social, que eram alocadas no orçamento fiscal, e não abrangia, por outro lado, as entidades da administração indireta, que tinham as contas relativas à previdência social consignadas diretamente nos orçamentos das entidades de administração indireta.

No intuito de ampliar a capacidade de financiamento do Estado, a descentralização promovida pelo Decreto-Lei 200/67 dotou as entidades da administração indireta de autonomia financeira, orçamentária e administrativa. A partir dessa concepção de autofinanciamento da administração indireta, a criação de empresas públicas e a multiplicação de autarquias e fundações federais ganharam forte impulso. Por mais de uma década, acompanhando a ampliação das intervenções do Estado no domínio econômico e social, ocorreu uma acentuada proliferação dos orçamentos da administração indireta, no que chamaremos Orçamentos ADIN. Graças à autonomia conferida pela Reforma Administrativa, os orçamentos dessas entidades, inclusive das empresas estatais, não eram obrigados a integrar o Orçamento Geral da União (OGU), que era a única peça encaminhada ao Congresso Nacional. Os Orçamentos ADIN eram, desse modo, peças inteiramente autônomas, elaboradas e geridas pelas próprias entidades da administração indireta e aprovadas por decreto do Executivo.

Os militares mantiveram o ritual da apreciação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, ainda que estabelecessem condições altamente restritivas para a participação legislativa. O outro aspecto desse ritual é que, também do ponto de vista do Executivo, o documento enviado era objeto de muitas limitações: apenas o Orçamento Fiscal era incluído na Lei Orçamentária Anual. Mas nem mesmo a íntegra das contas fiscais estava incluída nesta peça. Pelo ângulo das receitas, O Orçamento Fiscal (OF) incorporava, além dos ingressos da arrecadação tributária, algumas receitas de contribuição social (que eram, desse modo, subtraídas ao Orçamento

SINPAS), mas, por outro lado, perdia os rendimentos do IOF,<sup>4</sup> que eram alocados no Orçamento Monetário. As despesas públicas, por sua vez, eram incorporadas no documento de maneira apenas parcial: o OF se restringia a abranger as políticas tradicionais de governo (educação, segurança pública e justiça); as contas relativas às entidades da administração indireta não eram incluídas nessa peça, mas nos Orçamentos ADIN. O Orçamento Fiscal não contemplava, por fim, as operações de responsabilidade do Tesouro Nacional (as ditas Contas Fiscais), executadas pelo BACEN e inscritas no Orçamento Monetário. Ao arranjo final dessa complicada combinação de receitas e despesas se dava o nome de “Orçamento Geral da União” (OGU).<sup>5</sup> Essa era a única peça que pertencia formalmente ao processo de planejamento orçamentário do regime militar.

Paradoxalmente, o labiríntico aparato orçamentário montado pelo autoritarismo ruiu a partir de seus próprios movimentos endógenos: por um lado, a descentralização administrativa, pedra de toque de 1967, gerou um alto grau de fragmentação decisória, levando ao colapso do planejamento público. Por outro lado, a situação de duplo comando das Autoridades Monetárias gerou expansão do gasto público e descontrole monetário. Ainda assim, durante algum tempo, o acesso aos recursos externos assegurou o padrão de financiamento das contas públicas e permitiu que o sistema seguisse funcionando. O epicentro de seu colapso está situado no choque cambial de 1982. A interrupção do fluxo voluntário de divisas implicou uma profunda desestruturação dos mecanismos de financiamento da orçamentação pública, cuja capacidade de gasto não-inflacionário estava, em última instância, determinada pelo ingresso de recursos externos.

---

4 Imposto sobre Operações Financeiras.

5 Esse orçamento, além da designação imprópria, contribuiu também para o escamoteamento da real situação do setor público, uma vez que o arranjo propiciava a geração de recorrentes superávits fiscais.

A crise do balanço de pagamento levou o governo brasileiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Na raiz das turbulências, o FMI diagnosticou a “disfuncionalidade institucional do setor público brasileiro” (Guardia, 1992), resultante de três conjuntos de fatores: (a) do sistema de orçamentos múltiplos (b) do sistema de duplo comando das Autoridades Monetárias (c) da autonomia do Banco Central na gestão da dívida pública interna. Conjugados, esses fatores representavam o esgotamento da “opção pela eficiência” levada a cabo pelos planejadores do regime.

Em fins de 1963, os dezoito anos de funcionamento da “solução populista” haviam resultado em dispersão da peça orçamentária, déficit público, crise econômica e inflação próxima de 100% ao ano. No final de 1984, vinte anos após a vitória da coalizão militar, o cenário era de dispersão ainda maior da peça orçamentária, déficit público, crise econômica e inflação superior a 200% ao ano (Abreu, 1990). A “solução autoritária” ao “problema do orçamento” igualmente fracassara.

Ficava evidente que a remoção do Congresso Nacional do circuito decisório não garantiria, portanto, a racionalidade do processo orçamentário. A partir do programa de ajuste econômico do FMI, pôs-se em marcha um novo processo de reordenação institucional do orçamento, de início apenas no âmbito do Poder Executivo, constituindo as diversas etapas da reunificação orçamentária que, no âmbito do governo, seriam desencadeadas sistematicamente a partir de 1985, alcançando seu arremate nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

## **5. A Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988): a formação da “nova solução orçamentária”**

Instalada em fevereiro de 1987 e concluída em setembro de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte teve seus trabalhos organizados em torno de três momentos distintos: a fase das Comissões Temáticas, a fase da Comissão de Sistematização e a fase do Plenário. No primeiro momento,

foram montadas oito Comissões Temáticas, cada uma delas subdividida em três Subcomissões. As Finanças Públicas foram objeto de estudo de duas dessas Comissões Temáticas. De maneira mais específica, o tema foi tratado pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamentos e Finanças, presidida por Francisco Dornelles (PFL-RJ) e tendo José Serra (PMDB-SP) como redator. Além disso, a matéria orçamentária foi apreciada complementarmente pela Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, presidida e relatada, respectivamente, por Bocayuva Cunha (PDT-RJ) e José Serra (PFL-PE).

Examinando os debates constituintes a respeito do orçamento,<sup>6</sup> pode-se notar que três aspectos singularizam os trabalhos relativos à matéria. Em primeiro lugar, a discussão do tema concentrou-se fundamentalmente na Subcomissão de Orçamentos e Fiscalização Financeira, que era presidida por João Alves (PFL – BA) e relatada por José Luiz Maia (PDS -PI). Em segundo lugar, praticamente todo o debate sobre o orçamento foi tratado, de maneira quase exclusiva, por um diminuto grupo de constituintes: César Maia (PDT-RJ), José Jorge (PFL – PE), José Serra (PMDB-SP) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB-SP). Em grau um pouco menor, também participaram das formulações orçamentárias os constituintes Osmundo Rebouças (PMDB-CE), Firmo de Castro (PMDB-CE), José Luiz Maia (PDS-PI) e Vílson Souza (PMDB-SC). Em terceiro lugar, os princípios estabelecidos originalmente no anteprojeto da Comissão de Finanças foram mantidos quase sem alterações, ao longo de todo o processo constituinte; com a redação que tiveram no Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização, passariam ao texto final da nova Constituição.

Três foram os princípios gerais que comandaram os debates constituintes: a) a continuidade e conclusão do processo de reunificação orçamentária; b) o restabelecimento da capacidade de planejamento de médio prazo na administração pública, mediante a criação de novos

---

6 As fontes consultadas foram os DANCs e os Anais da Assembleia Nacional Constituinte (ANNC).

instrumentos orçamentários; c) a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo, na formulação e implementação do orçamento público.

O ponto mais polêmico sobre a Lei Orçamentária refere-se à situação em que o projeto encaminhado ao Legislativo não fosse votado no devido prazo. Esse foi um dos aspectos da seção “Dos Orçamentos” que mais mudaram no processo legislativo, e mesmo assim não teve desfecho satisfatório: não há qualquer disposição no texto final da Constituição de 1988 a regular essa eventualidade.

Inicialmente, o anteprojeto da Subcomissão de Orçamentos e o Substitutivo do Relator da Constituição mantiveram a regra da Carta de 1967, prevendo a aprovação do projeto por decurso de prazo. No caso da Proposta de Lei Orçamentos (PLO), a disposição estipulava que houvesse a execução temporária do orçamento, através de decreto do Executivo, até a promulgação final da PLO. Simultaneamente, porém, a Comissão de Organização dos Poderes aprovava outra regra para substituir a figura do decurso de prazo: a não-interrupção da sessão legislativa enquanto não fosse aprovado o projeto de Lei Orçamentária.

Durante a etapa da Comissão de Sistematização, as posições sobre o assunto mudaram radicalmente. De saída, com o apoio do Relator-Geral da Constituinte, Bernardo Cabral (PMDB-AM), foi retomada a figura do decurso de prazo para o caso da não-aprovação do projeto de LOA pelo Legislativo. A previsão da continuidade das sessões do Congresso Nacional ficou restrita ao caso da não-aprovação do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nessa ocasião, rejeitou-se a norma da Constituição de 1946, que previa a repetição do orçamento público caso a Proposta não fosse aprovada até o final do exercício.

Passando a questão para a etapa de Plenário, a preocupação com o restabelecimento pleno das prerrogativas do Legislativo quase levou à extinção da figura do decurso de prazo durante as votações do primeiro turno. Faltaram apenas cinco votos para a aprovação de emenda que pretendia adaptar mecanismo adotado na França: não aprovado o orçamento, o governo podia executá-lo temporariamente por decreto, até que o Legislativo deliberasse definitivamente sobre o projeto de lei. A matéria foi votada duas

vezes no primeiro turno, porque faltou quórum para a primeira votação.

Em seu relatório, o Relator-Geral da ANC havia inicialmente descartado todas as emendas sobre o assunto, “cuja aprovação pudesse postergar a sessão legislativa de um ano para outro”.<sup>7</sup> Com a acolhida do decurso de prazo pelo Relator-Geral, ficava clara a preocupação com os obstáculos que a morosidade da tramitação legislativa pudesse criar à ação governativa, já que a lei orçamentária precisa ser votada no ano anterior à sua vigência.

O parecer do relator Bernardo Cabral foi pela rejeição dessa emenda, uma vez que “A supressão alvitrada corresponderia a deixar o país sem orçamento”.<sup>8</sup> Como nessa questão, ao contrário da maioria das outras discussões, não houve consenso, só se fez a supressão da disposição relativa ao decurso de prazo. Ao final, sem que a continuidade do trabalho constituinte acrescentasse nenhuma alternativa à questão, a redação da matéria na Constituição de 1988 ficou sem definir quaisquer providências para o caso de o Congresso Nacional não aprovar a Proposta Orçamentária em tempo hábil.

Ao longo dos trabalhos constituintes, não houve mudanças expressivas a respeito da competência de cada um dos três Poderes na orçamentação pública. Basicamente, continuava cabendo ao Executivo elaborar os orçamentos e deter a iniciativa dos projetos de lei da matéria. Quanto ao Legislativo, o constituinte introduzira uma séria de cautelas para a sua participação orçamentária.

Essa participação não seria restabelecida de forma irrestrita, já que os constituintes de 1987-1988 criaram um conjunto de dispositivos disciplinadores da ação dos congressistas. Contra os “particularismos” associados às emendas parlamentares, estabeleceu-se uma hierarquia entre as peças orçamentárias, de modo a evitar a desfiguração do caráter global do planejamento público. Contra a “agravação das despesas” e consequente déficit público, estabeleceu-se severas restrições às possibilidades de

---

7 DANC, sessão de 09 de abril de 1988.

8 DANC, sessão de 11 de abril de 1988.

emendas à lei de orçamentos. Contra a morosidade da tramitação legislativa, manteve-se a deliberação orçamentária numa única comissão congressional.

Essas decisões, porém, não resultaram todas do anteprojeto aprovado, nem foram integralmente aceitas pelos demais constituintes. A primeira restrição ao alcance das emendas parlamentares foi, na verdade, uma constante em todo o processo constituinte: a noção de certa hierarquia entre as peças do processo orçamentário. Embora a redação final na Constituição de 1988 não contemplasse a distinção, os constituintes trabalharam continuamente com a ideia de um sistema orçamentário dotado de leis superiores (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e leis inferiores (Lei Orçamentária Anual e Lei de Créditos Adicionais). A distinção foi concebida visando à preservação dos objetivos políticos do planejamento público e da consistência macroeconômica da política fiscal. Assim, só seria possível apresentar emendas ao orçamento público que fossem compatíveis com os lineamentos gerais das políticas públicas (PPA) e com as diretrizes orçamentárias fixadas para aquele exercício (LDO).

Estabelecido dessa maneira o parâmetro “macro” para a ação parlamentar, a restrição seguinte operaria sobre o nível “micro”: o grupo de despesas passíveis de alteração pelos congressistas, por meio das emendas orçamentárias, e a fonte de recursos para esses gastos. Nesse ponto, houve uma variação muito acentuada durante os trabalhos constituintes.

A primeira sistemática, criada no anteprojeto da Subcomissão de Orçamentos, vedava apenas que os parlamentares introduzissem modificações na natureza econômica das despesas (i.e., custeio e investimentos). No relatório aprovado, não havia menção à origem dos recursos necessários para custear as emendas. A Comissão de Finanças, porém, estabeleceu constrangimentos à possibilidade de entradas, ao exigir que as realocações feitas pelos congressistas fossem cobertas por recursos provenientes de recursos advindos de mudanças tributárias ou de operações de créditos.

Os debates em seguida se ocuparam da natureza das despesas compatíveis com emendas parlamentares à proposta orçamentária. O primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização restringiu o objeto das

emendas aos investimentos (e as despesas que dele decorressem), condicionando, ainda, a sua aprovação à anulação de despesas da mesma natureza. Na etapa de Plenário, no 2º. turno de votações, uma fusão de emendas das lideranças partidárias estabeleceu versão final a respeito do raio de ação do Legislativo no orçamento: as emendas parlamentares poderiam incidir somente sobre as despesas com os investimentos públicos, com a ressalva de vedar-se a anulação de três grupos de despesas: Pessoal e seus encargos, Serviços da Dívida (interna e externa) e Transferências Constitucionais (a estados e municípios) como fontes de recursos para as emendas parlamentares.

A segunda questão polêmica nos trabalhos constituintes envolveu as atribuições da Comissão Mista do Congresso (CMO), encarregada de apreciar as propostas de leis relativas ao orçamento e à sua fiscalização. Houve uma controvérsia acirrada entre os partidários da centralização das deliberações orçamentárias no âmbito da CMO e aqueles que combatiam essa concepção, argumentando que tal concentração decisória discriminava os parlamentares das demais comissões. Pela proposta contida originalmente no anteprojeto da Subcomissão de Orçamentos, a CMO virtualmente monopolizaria a tramitação legislativa da matéria orçamentária: o recebimento e apreciação das emendas ao OGU seriam exclusivos dessa Comissão, e o parecer emitido por ela só seria levado à deliberação do Plenário do Congresso Nacional caso a votação fosse requerida por 1/3 dos membros das duas Casas.<sup>9</sup> Depois disso, no Projeto da Comissão de Sistematização, as funções da CMO seriam ampliadas ainda mais: essa Comissão monopolizaria também o exame das contas prestadas pelo Executivo, assim como das atividades de acompanhamento e fiscalização orçamentária. Até a fase final da Constituinte, houve muito questionamento sobre a competência dessa Comissão Mista: seus poderes e raio de ação pareciam excessivos, esvaziando a atuação das demais comissões técnicas do Legislativo e do Plenário do

---

9 Isso representava a continuidade das regras estabelecidas pelas Cartas autoritárias.

Congresso. As medidas foram então atenuadas, especialmente nas últimas votações da Comissão de Sistematização. A versão final, no entanto, não incorporou a proposta de fazer da CMO uma reunião de “representantes das diversas comissões setoriais”. A solução de compromisso resultou não no esvaziamento das prerrogativas da CMO, mas em capacitar as comissões técnicas das duas Casas do Congresso Nacional de poderes fiscalizatórios próprios.

A Constituição de 1988 instituiu três modalidades de emendas ao Orçamento Público: emenda de receita, emenda de texto e emenda de despesas. Esta última possibilidade recebeu tratamento detalhado e cuidadoso. Em primeiro lugar, não seria possível ao Congresso aumentar o valor total da despesa, mas apenas realocar seus valores: o poder alocativo passava ser, na verdade, um poder re-alocativo. Tal realocação, contudo, somente poderia ser feita nos gastos de investimento, vedando-se a possibilidade de alteração dos demais grupos (Pessoal, Dívida Pública e Transferências Constitucionais). Por fim, as emendas deveriam indicar a fonte de recursos a utilizar. Consignou-se no texto da CF 88 que a fonte preferencial seria a anulação de despesas, sujeita à ressalva anterior. Alternativamente, também caberiam alterações em decorrências de novas fontes de receitas: mudanças tributárias ou operações de crédito.

No tocante à tramitação interna, a instância decisória fundamental se tornou mesmo a CMO. Ainda que a decisão de manter uma Comissão de Orçamentos unificada tenha significado uma evidente concentração de poderes, os constituintes cuidaram também de revitalizar o Plenário, estabelecendo que a votação final da matéria orçamentária devesse ocorrer na reunião das duas Casas do Congresso Nacional.

Se o congressista pós-constituinte pouco pode interferir na formulação do orçamento público, em compensação, tem à sua disposição uma gama de capacidades fiscalizadoras. Este aspecto, na realidade, representou o verdadeiro aumento de poderes legislativos, já que, conjugado com a nova abrangência do OGU, os congressistas passam a conhecer e poder fiscalizar todo o universo dos gastos públicos nacionais.

Tal como energia da “nova solução orçamentária”, o Congresso

Nacional deveria, na realidade, desempenhar um papel de coadjuvante cooperativo das funções governativas: na concepção delineada na Constituição de 1988, a lei de orçamento funcionaria como um simples detalhamento quantitativo dos objetivos, metas e prioridades - fixados conjuntamente pelo Executivo e pelo Legislativo - nos documentos que compõem o plano de governo (PPA) e as diretrizes para a orçamentação (LDO). A participação dos congressistas no orçamento público se concentraria na possibilidade de remanejar os investimentos públicos, cancelando as dotações do projeto do governo para apresentar suas emendas - e, sobretudo, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos.

Depois do Congresso *pródigo* de 1946 e do Congresso *manietado* de 1967, chegava a vez do Congresso “responsável” de 1988: alterando pouco das despesas, contribuindo para fixar as prioridades do setor público nacional, detendo consideráveis poderes na fiscalização.

## **6. Pós-constituinte: a volta do pêndulo: A longa sombra do Poder Executivo**

No período posterior a 1988, o novo arranjo orçamentário é um sistema que ainda não foi efetivamente implementado pelas razões apontadas, a criação das novas regras constitucionais favoreceu uma centralização decisória na orçamentação, a ausência de regras operacionais- delimitando as competências dos Poderes, especificando o raio de ação de seus participantes, definindo os ritos e prazos de tramitação, regulando os incentivos e as sanções para a atuação dos agentes- vem fazendo com que sua prática pós-constituinte funcione em regime de conflito não regulado. O resultado é uma exasperação da centralização decisória: na CMO, como o chamado “escândalo dos anões do orçamento revelou publicamente, e no Poder Executivo, como procuramos evidenciar sumariamente neste texto.

A nova sistemática constitucional representou o mais amplo esforço de solver o problema das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no

processo orçamentário brasileiro. Contudo, nas duas décadas que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, as investigações que desenvolvemos revelaram uma série de instrumentos de que lançou mão o Poder Executivo para subtrair ao Congresso as novas prerrogativas orçamentárias. Os recursos institucionais que compõem o “poder de propor” e o “poder de executar” garantiram ao governo um controle estrito da agenda orçamentária no período pós-constituinte, nos dois sentidos que o termo agenda é usualmente empregado: (a) na definição dos temas substantivos a serem discutidos e (b) na determinação das etapas e sequências dos procedimentos a serem seguidos no decorrer do processo decisório. Através do exame minucioso das peças orçamentárias, é possível concluir que o Executivo agia visando a dois objetivos: (a) manter inalterada a Proposta Orçamentária que remetia ao Congresso; (b) obter o máximo de flexibilidade na execução da lei votada. Juntos, os dois objetivos significaram reestabelecer o controle sobre a orçamentação pública.

Denominaremos de “poder de propor” o conjunto de competências que os dispositivos constitucionais conferem ao Executivo na fase de formação da lei de orçamentos. O “poder de executar” corresponderá à soma de recursos, provenientes do marco legal ou que o governo chama para si, à disposição do Executivo na fase de implementação da lei votada. Esses dois poderes recobrem as prerrogativas propriamente institucionais de que se tem utilizado o Executivo para inibir e estreitar a margem de atuação do Congresso no orçamento público.

A prerrogativa constitucional de liderar a formulação da matéria orçamentária dota o Executivo de substanciais vantagens estratégicas. O marco legal delimita precisamente a participação do Congresso Nacional no orçamento, e só é dado ao Legislativo alterar, via emendas, as despesas relativas ao investimento público. Um dos efeitos da crise econômica sobre o orçamento público foi o aumento substancial dos gastos relativos ao serviço da dívida (interna e externa). A conjugação das vedações constitucionais com a crise fiscal resultou no estreitamento da margem de atuação do Congresso no orçamento, posto que as propostas do Executivo nunca tiveram menos de 85% de suas despesas já comprometidas. Ainda assim, o Legislativo podia

apenas “remanejar” estes gastos, uma vez que a nova regra constitucional obriga que congressistas cancelem dotações da Proposta do Executivo para emprega-las em suas emendas.

O Executivo empregou dois outros recursos legais à sua disposição. A CF 88 faculta ao Executivo o envio de “emendas modificativas” à Proposta em tramitação na Comissão Mista de Orçamentos. O uso que o governo faz desse dispositivo ultrapassa a sua finalidade explícita de correções, posto que, pelo envio frequente e sequenciado de propostas de modificação, o governo lograva retardar a deliberação do Legislativo, forçando a CMO, conforme estipulam as novas regras constitucionais, a recomençar a apreciação da nova Proposta Orçamentária desde seu início.

Com exceção da LOA/1992, em todos os orçamentos o governo enviou “emendas modificativas” à CMO. Examinando as atas do DCN do período, pode-se observar que as modificações do Executivo eram encaminhadas com diminuta diferença de tempo umas das outras. Essas considerações levam a crer que o governo empregava tal dispositivo constitucional como um recurso para inibir a ação do Congresso na apreciação do orçamento.

Ainda no intuito de preservar a incolumidade do projeto de orçamento enviado o governo lançou mão do recurso externo à disposição do chefe do Executivo: o veto. Nos anos subsequentes à promulgação da Constituição de 1988, nada menos do que três dos cinco orçamentos que o Congresso apreciou e aprovou foram vetados pelo Presidente da República

Pode acontecer que a sessão legislativa finde sem que o Congresso Nacional tenha votado o orçamento, ultrapassando o tempo hábil. Como se viu, essa ausência de regras para a situação se deve a um contencioso que não logrou resolução nos trabalhos constituintes de 1987-88. Foi recusada a prescrição da Carta de 1946 (repetição do orçamento em vigor), assim como a de 1967 (aprovação por decurso de prazo), mas sem se chegar a uma proposta positiva – tanto que a solução foi remetida para a Lei Complementar das Finanças Públicas. O então deputado José Serra (PSDB SP) se empenharia em criar uma “sistemática de solução”. A regra que concebeu fez sua estreia na Lei de Diretrizes Orçamentária para 1900 – a primeira LDO do período pós-constituinte. No seu Substitutivo ao projeto de governo, Serra elaborou um

dispositivo que ficaria conhecido como “regra do duodécimo”:

Caso o projeto de Lei de Orçamentos Anual não seja aprovado até 31 de dezembro de 1989, a sua programação poderá ser executada até o limite de  $\frac{1}{2}$  do total de cada dotação para a manutenção, em cada mês, atualizado na forma prevista, até que seja aprovado pelo Congresso Nacional, vedado o início de qualquer projeto novo.

Através desse dispositivo, o Executivo ganhava poderes de realizar a Proposta Orçamentária tal como originalmente a elaborara. Concebida como expediente provisório, todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias do período pós-constituinte trouxeram a regra de execução por duodécimos. Em outras palavras, o Legislativo abriu mão das prerrogativas de apreciar e votar o orçamento público – precisamente a prerrogativa que historicamente responde pela razão de ser do parlamento.

É possível que a experiência histórica da ruptura de 1964 tenha influído de maneira relevante na decisão legislativa de criar a regra do duodécimo. A morosidade de o Congresso Nacional apreciar e votar o projeto de orçamento poderia levar a uma situação de paralisação dos serviços governamentais, por deixar o Executivo sem os meios materiais para conduzir a administração pública, propiciando condições para a deflagração de uma possível crise institucional. Na falta da nova Lei de Finanças Públicas, a lacuna remanescente da Assembleia Nacional Constituinte tornou-se um elemento a mais na dissipação dos novos poderes orçamentários do Congresso Nacional.

Por outro lado, a fase da execução orçamentária seria, em princípio, uma etapa marcadamente técnica, na qual se cumpriria o grande acordo político de interesses ocorrido na elaboração do orçamento público. Também aqui se observou uma atuação estratégica do Executivo, propiciada pelos aspectos institucionais da orçamentação: por um lado, pelo caráter meramente autorizativo da lei orçamentária brasileira; por outro lado, pela ausência da lei Complementar de Finanças Públicas, de forma a disciplinar os “mecanismos de retificação orçamentária” do período de execução orçamentária: as leis de créditos adicionais e os pedidos de remanejamentos.

A lei orçamentária votada no Congresso brasileiro não tinha, então, o caráter mandatário que se observa em outros países.<sup>10</sup> Ela não obriga que o governo realize as despesas nela contida. A lei apenas autoriza o governo a efetuar esses gastos. Essa característica dota o Executivo de total liberdade de liberar as despesas votadas: ele pode selecionar quais rubricas (programas, subprogramas, projetos etc.) irá realizar ou deixar fora de execução orçamento. O governo pode escolher, além disso, a época do exercício financeiro em que decide liberar os gastos. O cronograma de liberação é decisivo para talhar o perfil dos gastos públicos.

Os imprevistos da execução orçamentária contam também com outro mecanismo retificador: a ‘Reserva de Competência’. As dotações que são consignadas nessa rubrica podem ser utilizadas pelo governo como fonte de recursos para ajustes e suplementações das demais contas, prescindindo de autorização legislativa. Os pareceres dos Relatores-Geral no Congresso apontam uma continuada tentativa do Executivo de inflar o montante dessa rubrica sem o devido amparo legal.

Na etapa de execução da lei de orçamento, o governo pode deparar-se com situações em que as dotações aprovadas se revelem insuficientes (ou inexistentes). Poderá, então, reforçar as rubricas com suplementações de crédito orçamentários. Por outro lado, as necessidades da execução podem vir a requerer a transposição, transferência ou remanejamento das dotações originais. O governo pode preferir mudar certo montante de dotações de uma rubrica orçamentária para outra. Ou mesmo de determinado órgão para algum outro. Nas duas hipóteses, será preciso que o Executivo solicite autorização ao Poder legislativo, mediante legislação específica. Mas as alterações que o governo pretenda fazer entre as várias rubricas orçamentárias também dependem de autorização legislativa. Os relatos disponíveis nos *Diários do Congresso Nacional* indicam uma outra manobra

---

10 No caso dos EUA, por exemplo, a maioria das despesas votadas no *U.S. Budget* é de natureza mandatária; a lei determina quando, o quanto e onde os gastos serão obrigatoriamente feitos. A recusa do então presidente Richard Nixon em acatar tais determinações lhe valeu derrotas judiciais em 51 casos, levando inclusive a que o Congresso reformulasse inteiramente o processo orçamentário estadunidense (Sundquist, 1981, p. 225).

do Executivo: primeiramente, procede a alteração ao longo do exercício financeiro e, posteriormente, remete ao Congresso Nacional uma enxurrada de pedidos dessas mesmas alterações pouco antes do encerramento da sessão legislativa, em dezembro de cada ano.

Como se vê, o Executivo glosa a atuação do Congresso nas duas pontas da orçamentação. Veta de forma explícita, na fase de formação da lei orçamentária, e veta também, embora de forma muito menos ostensiva, na fase de execução do orçamento público.

O contingenciamento é esse veto disfarçado. O centro do problema está ligado à necessidade de adequar os gastos autorizados ao fluxo da receita efetivamente arrecadada, ao longo da etapa de execução orçamentária. A partir de 1990, o Presidente da República, após sancionar o projeto de Lei de Orçamentos, passou a assinar também um ‘decreto executivo de contingenciamento’ em que veda a liberação das despesas sem a expressa autorização presidencial. Desse modo, é principalmente na fase de execução do orçamento que o poder de agenda do governo se manifesta com mais clareza: o Executivo nunca deixou de liberar as dotações para as despesas com Serviço da Dívida, Pessoal e Transferências Constitucionais. Os contingenciamentos do Executivo só incidiram sobre os gastos com o investimento público – precisamente a área do orçamento em que o Congresso Nacional foi dotado de prerrogativa constitucional para atuar.

Portanto, é na fase de implementação do orçamento que verdadeiramente se faz a política orçamentária no Brasil: liberando gastos de maneira seletiva, suplementando ou remanejando as dotações, contingenciando outras, o Executivo cria virtualmente um novo orçamento. Os instrumentos estratégicos de que lança mão redundam no que poderia denominar de efeito-deslocamento (Monteiro, 1997): a transferência do poder efetivo de decisão no processo de escolhas públicas dos congressistas para os burocratas – ou das preferências dos legisladores para as preferências da burocracia federal.

É aqui, na etapa de execução orçamentária, que a falta da Lei Complementar se torna mais patente. É na execução do orçamento, com todo o poder discricionário que disso aufere o Executivo, que os esforços dos

constituintes de 1987-88, concentrados que foram na etapa da elaboração da lei de orçamentos, se veem frustrados. Por que o Executivo atou de maneira a afastar o Congresso Nacional da orçamentação pública? É possível que algumas pistas para o entendimento de seu comportamento estejam presentes num pronunciamento feito por destacado integrante da burocracia federal.<sup>11</sup>

Precisamos do Congresso Nacional para o aprisionamento de nossos projetos. Mas este é um exercício que precisa ser insistentemente continuado, porque é absolutamente vital para que se possa ordenar a utilização dos recursos e acabar com a pulverização, porque essa pulverização, de fato, se transforma muitas vezes em jogar dinheiro fora.<sup>12</sup>

Desse ponto de vista, o Executivo desenvolve suas ações de modo a preservar a coerência da política orçamentária ('ordenar a utilização dos recursos') e a impedir os particularismos ('acabar com a pulverização'). O que é feito pelo disciplinamento da participação legislativa. O conhecido diagnóstico acerca das mazelas orçamentárias do Congresso é, assim, mantido e atualizado.

As investigações por nós realizadas, o entanto, apontam numa outra direção. Ao menos no período considerado, dificilmente o Congresso Nacional criou obstáculo à ação governativa do Executivo no orçamento. No que se refere aos gastos públicos, a sua possibilidade de alterá-las através de emendas esteve fortemente condicionada pelas vedações constitucionais. Em vista desses limites, a participação do Congresso nas despesas orçamentárias nunca ultrapassou o patamar de 10% desse total.

Se, em termos substantivos, a participação do Legislativo não parece ter sido desmedida, em termos do processo decisório sua participação

---

11 Pedro Parente, então titular da SEPLAN (Secretaria de Planejamento).

12 Audiência na CMO, 14 de maio de 1992 (Diário do Congresso Nacional de 26 de maio de 1993).

também foi bastante restrita: os vetos presidenciais são o exemplo mais flagrante.

Essa, no entanto, é apenas uma parte da história: o próprio Legislativo emprestou sua colaboração para transformar o orçamento numa ‘peça de ficção’, ao referendar a subestimação das despesas orçadas. E o Congresso não manifestou interesse pelos seus poderes fiscalizatórios. O acompanhamento da execução orçamentária é incumbência constitucional de sua Comissão de Orçamentos – assim como das demais Comissões Permanentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Mas, nos dez anos que se seguiram à promulgação da CF 88, o Congresso Nacional sequer conectou-se aos terminais do SIAFI – providência básica para fiscalizar as contas públicas.

Foi, no entanto, na ‘regra do duodécimo’ criada pelo Legislativo que seu poder decisório se viu diluído ao máximo: através desse dispositivo, o Congresso renunciou, na prática, às suas prerrogativas na elaboração e execução do orçamento. Se o Executivo avançou sobre os poderes legislativo no orçamento, é também porque, em larga medida, o Congresso Nacional deles abdicou.

## **7. Público, mas secreto? As “emendas de relator” no governo Bolsonaro**

Baseando-nos no esclarecedor trabalho de Cruvinel (2022), que é a nossa fonte no assunto, “Orçamento Secreto” foi expressão originada por uma nova modalidade de emendas apresentadas pelo Relator-Geral do Orçamento ao Projeto de Lei Orçamentária (LOA), que se caracterizava pela pouca ou nenhuma transparência na sua execução. A emergência da figura de um “Super-Relator” do Orçamento se deu pela edição da Lei 13.957/2019, que alterou a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) 2020, por meio da criação do identificador RP 9. Nos anos anteriores, o Parecer Preliminar da LOA é que estipulava se o Relator Geral tinha permissão (ou não) de criar suas próprias

emendas, como foi o caso dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, por exemplo. Entretanto, essa autorização concedia ao Relator apenas o direito de promover correções de omissões ou erros ocorridos durante a discussão da Lei Orçamentária, além de promover os ajustes políticos, como acréscimos e inclusões de novas despesas, necessárias à aprovação da LOA.

A partir dessa nova autorização, a LDO permitiu ao Relator-Geral da LOA a “criação” de emendas em diversos órgãos, as quais seriam controladas e geridas por ele próprio. Origina-se daí um “orçamento paralelo”, ou, como ficou mais conhecido, um “Orçamento Secreto”, administrado pelo Relator Geral – que, no entanto, era desprovido da mesma transparência aplicada às emendas individuais e de bancada.

O mecanismo passou a permitir que o Governo Bolsonaro distribuísse dinheiro público a seus aliados conforme entender, permitindo, assim, que o Planalto utilize essas emendas nas negociações pela tramitação de propostas de seu interesse no Legislativo.

Em 14 de junho de 2021, a Ministra Rosa Weber do STF pediu informações ao Presidente Jair Bolsonaro, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, sobre o processo de execução do orçamento secreto. Insatisfeita com as explicações fornecidas, em 5 de novembro de 2021, a execução do orçamento secreto foi suspensa pela Ministra, por entender a falta de transparência na distribuição e autoria dos recursos do RP9. A decisão da ministra foi confirmada pelo plenário por 8 votos a 2. A Ministra Weber ainda deu 180 dias ao Relator-Geral para que ele pudesse apresentar os dados que embasaram os pedidos de recurso bem como os beneficiários que fizeram uso das verbas públicas. Para isso, houve um comprometimento por parte do Congresso em fornecer as equipes necessárias para o levantamento de todas essas informações. O que não veio a ocorrer (Cruvinel, 2022). Ante o reiterado descumprimento, em 19 de dezembro de 2022 o STF finalmente decidiu, por 6 x 5, declarar inconstitucional o dito “orçamento secreto”.

## 8. Considerações Finais

Tomado em perspectiva histórica, parece claro que o “problema do orçamento” parece ser uma das dimensões do nosso problema institucional não resolvido: a compatibilização do desenvolvimento capitalista no Brasil, com a expansão socioeconômica que põe em marcha, e a esfera das instituições políticas. O malogro das experiências orçamentárias de 1946 e de 1967, assim como incompletude do sistema de 1988, atestam as dificuldades de institucionalizar as relações entre o Executivo e Legislativo no orçamento. Por ora, o problema orçamentário no Brasil segue em aberto.

## Referências

---

- ABREU, M. de P. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- CAMPOS, R. *A lanterna na popa*. Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CRAIN, W.; TOLLISON, R. *Predicting Politics*. Essays in Empirical Public Choice. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.
- CRUVINEL, M. N. *Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2022.
- DAHL, R. A Democratic Dilemma: system effectiveness versus citizen participation. *Political Science Quarterly*, New York, v. 109, n. 1, 1994.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses*. Estado e industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- GIACOMONI, J. O orçamento público e a Constituinte. *Revista da ABOP*, v. 10, n. 1, 1986.
- GUARDIA, E. R. *Orçamento público e política fiscal. Aspectos institucionais e a experiência recente*. 1992. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.
- MANIN, B. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MONTEIRO, J. V. *Economia & política*. Instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: FGV Ed., 1997.
- REIS, F. W. *Política e racionalidade*. Problemas de teoria e de método de uma sociologia "crítica" da política. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP, 1984.
- ROCHA, A. S. *Retomando o poder sobre as finanças? Executivo, Congresso e o "problema do orçamento" no Brasil, 1946-1993*. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.
- SILVA, J. A. *O orçamento-programa*. São Paulo: Atlas, 1972.
- SIMONSEN, M. H. A imaginação reformista. In: CAMPOS, R.; SIMONSEN, M. H. (Org.). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 1974.
- SUNDQUIST, J. *The Decline and Resurgence of Congress*. Washington: The Brookings Institution, 1981.
- VIANA, A. de. *Orçamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.