

XI PRÊMIO
SOF
DE MONOGRAFIAS



2021
2022

TEMA 1

Orçamento Público no Contexto de Recuperação Econômica

3º Menção Honrosa

Receitas de Desestatizações: Novo Orçamento Paralelo? – Uma Análise sobre a Dinâmica Alocativa após a Implementação do Teto de Gastos

Erick Elysio Reis Amorim

Monique Menezes

Brasília - DF, 2022

REALIZAÇÃO



IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



RESUMO

A introdução do teto de gastos, em 2016, foi um grande avanço do arcabouço das regras fiscais brasileira. Entretanto, a adoção da nova regra fiscal provocou mudança no comportamento dos agentes políticos na alocação dos recursos de desestatização, como outorgas de concessões, deixando de lado os objetivos arrecadatórios, que possibilitaria a utilização desses recursos por toda a sociedade, e não apenas pelos usuários dos serviços. Em um sistema político de presidencialismo de coalizão caracterizado pela sua rigidez orçamentária, o novo modelo de regime fiscal evidenciou a desigualdade de alocação entre as políticas públicas. Há menos transparência no uso dos recursos arrecadados com as outorgas das concessões públicas, no âmbito do governo federal. Outorgas de concessões podem ser entendidas como um instrumento de justiça social uma vez que, ao ofertar um patrimônio público para o setor privado explorar comercialmente, algum tipo de compensação deve existir para que todos os cidadãos contribuintes possam se beneficiar da alienação do ativo, e não apenas os usuários dos serviços. As perguntas principais são: *Houve alteração nos incentivos de uso dos excedentes econômicos das desestatizações após o estabelecimento do teto? Como os parlamentares do congresso nacional acompanharam o assunto?* Para responder as perguntas, o estudo se beneficia de uma abordagem metodológica mista, no qual temos a junção dos métodos qualitativos e quantitativos em uma única pesquisa. A abordagem teórica desse trabalho é multidisciplinar e está inserida no chamado “campo de públicas”, incorporando textos e conceitos da ciência política, da economia, da administração e do direito, mas reconhecendo as vantagens e as limitações desse tipo de abordagem. Na revisão de literatura não se encontrou nenhum trabalho com esse enfoque, o que indica o ineditismo da abordagem e potencial contribuição à literatura acadêmica. Acreditamos que o presente estudo traz subsídios

importantes, tanto para o debate público, quanto para a academia. O estudo concluiu que houve mudanças na alocação de recursos dos excedentes econômicos de processos de desestatização, ao mesmo tempo que esse debate foi acompanhado de forma secundária pelo Legislativo. Os efeitos dessa política tiveram um maior impacto naquelas políticas públicas que precisam de uma maior presença do Estado, uma vez que não possuem atratividade ou viabilidade técnica de serem executadas pelo parceiro privado. Ao final sugere-se uma série de mudanças institucionais em que se coloque um papel relevante ao investimento público, seja na forma de parcerias com privado, seja por meio da ação governamental em setores não lucrativos. Também são indicados possíveis investigações derivadas do presente trabalho.

Palavras-chave: Concessões públicas; PPP; Transparência; Orçamento; Investimento Público

SUMÁRIO

RESUMO	1
LISTA DE QUADROS E FIGURAS	5
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	6
1 - INTRODUÇÃO	8
2 - METODOLOGIA	13
3 - O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COMO PARTE DO JOGO POLÍTICO	16
3.1 - CARACTERÍSTICAS DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZAÇÃO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	16
3.2 - CATEGORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E “CARIMBO” ORÇAMENTÁRIO	19
4 - AS REGRAS FISCAIS E O TETO DE GASTOS	23
4.1 - ORIGEM DO TETO DE GASTOS	23
4.2 - RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA, EMENDAS PARLAMENTARES E INVESTIMENTO PÚBLICO	28
5 - OUTORGA DE CONCESSÕES E ORÇAMENTO PARALELOS	36
5.1 - RECEITAS DE OUTORGA DE CONCESSÕES	36
5.2 - VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS MODELOS DE CONCESSÃO E PRIVATIZAÇÃO	39
5.3 - ORÇAMENTOS PARALELOS E TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS	47
6 - ANÁLISE E DISCUSSÕES	54
6.1 - O PAPEL DO TCU	54

6.2 – ESTUDO DE CASO: 5G	56
6.3 – ANÁLISE DAS HIPÓTESES	64
6.4 – ANÁLISE, DISCUSSÃO E SUGESTÕES DE MELHORIAS INSTITUCIONAIS	70
7 – CONCLUSÃO	77
8 – REFERÊNCIAS	80

LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS

Figura 1 – Categorias Políticas por Atores Interessados no Processo de Elaboração do Orçamento	21
Figura 2 – Evolução das Despesas Primárias: Obrigatórias x Discricionárias	29
Figura 3 – Investimento Líquido por ente federado em % do PIB	30
Figura 4 – Arrecadação com concessões e permissões e investimento público federal	37
Figura 5 – Gastos com programas de Urbanização de Assentamentos Precários (2010-2020)	46
Figura 6 – Fluxo de um processo de desestatização	56
Figura 7 – Incentivos dos agentes na alocação de excedentes econômicos	66
Quadro 1 – Principais modificações na regulação de Emendas Parlamentares	32
Quadro 2 – Atos normativos de diretrizes ao leilão do 5G	57
Tabela 1 – Tipos por contrato de Entes subnacionais por Região e da União	40
Tabela 2 – Compromissos do leilão 5G	60
Tabela 3 – Valência dos Tweets acerca das Temáticas do 5G e da Privatização dos Correios	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ANTT – Agência Nacional de Telecomunicações
CCC- Conta de Consumo Combustível
CDE- Conta de Desenvolvimento Energético
CFP- Conselhos de Fiscalização
CGU- Controladoria Geral da União
EACE- Entidade Administradora da Conectividade das Escolas
EAF-Entidade Administradora da Faixa
EC- Emenda Constitucional
EFVM- Estrada de Ferro Vitória-Minas
ENAP- Escola Nacional de Administração Pública
EMGEPRON- A Empresa Gerencial de Projetos Navais
FICO – Ferrovia de Integração do Centro-Oeste
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FURNAS – Furnas Centrais Elétricas
GAISPI- Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência
GAPE – Grupo de acompanhamento de custeio a projetos de conectividade das escolas
IPCA- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal
MCOM – Ministério das Comunicações
MCTIC- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações MEC- Ministério da Educação
MMT- Modern Monetary Theory

MP – Medida Provisória

MTO – Manual Técnico de Orçamento

ODS – Objetivos de desenvolvimento sustentável

OGU – Orçamento Geral da União

PAIS – Programa Amazônia Integrada e Sustentável

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PIB – Produto interno bruto

PIMA – Public Investment Management Assessment

PL – Projeto de Lei

PLOA– Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPP – Parcerias Público Privada

PPI – Programa de Parcerias de Investimentos

SeinfraCOM – Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, Comunicações e Mineração

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SSA – Sistema sociais autônomos

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TSEE– Tarifa Social e Energia Elétrica

VDMG– Veículo de Desestatização MG

VLT– Veículo Leve sobre Trilhos

1 INTRODUÇÃO

As receitas de outorga de bens públicos federais são, por definição constitucional, receitas da União, recolhidas à conta única do Tesouro Nacional. A cobrança de outorga pelo poder concedente se faz necessária nos contratos de concessão para evitar aferição de ganhos extraordinários pelo parceiro privado, ao permitir ao setor público e, à toda a sociedade, capturar o benefício econômico excedente gerado pelo empreendimento.

Outorgas de concessões podem ser entendidas como um instrumento de justiça social, uma vez que, ao ofertar um patrimônio público para o setor privado explorar comercialmente equivale-se a dispor de um ativo de toda a sociedade, e algum tipo de compensação deve existir para que todos os cidadãos contribuintes, e não apenas os usuários dos serviços, possam se beneficiar da desafetação do ativo.

No período entre 2015 e 2020, foram arrecadados R\$ 177 bilhões pela União (em valores nominais) nos mais diversos setores, especialmente petróleo, aeroportos e energia elétrica. Entretanto, com a instituição da regra fiscal conhecida como “teto de gastos”, pode-se observar mudança no comportamento dos agentes políticos no sentido que as outorgas de concessões não fossem mais um item arrecadatório a ser utilizado para outros setores da sociedade, passando a ter seus excedentes direcionados ao setor responsável pela desestatização.

A introdução do teto de gastos, em 2016, foi grande avanço do arcabouço das regras fiscais brasileira. O “teto” tornou-se a principal regra fiscal do país, conseguindo ancorar as expectativas de sustentabilidade fiscal da União e contribuindo para melhorar expressivamente os níveis de riscos e os índices de confiança na economia brasileira (TINOCO, 2020). Em um sistema político de presidencialismo de coalizão caracterizado pela sua rigidez orçamentária (ALSTON *et al.*, 2005), a desigualdade de alocação entre as políticas setoriais ficou mais evidente. A racionalidade por trás desse comportamento ancora-se no fato de que o valor arrecadado com as outorgas apresentaria como principal destino o abatimento

da dívida pública, devido às novas regras implementadas com a política do teto de gastos.

A escassez de recursos e a ineficiência na prestação de serviços públicos geram incentivos para aumento da participação do setor privado nos investimentos em infraestruturas públicas, de forma que ao longo dos últimos anos, notadamente após 2016, a adoção de contratos e financiamentos de desestatizações (PPPs, concessões e privatizações) para construção de infraestrutura aumentou expressivamente.

Naturalmente, as instituições setoriais procuram direcionar a maioria das receitas advindas de outorgas de concessões para minimizar gargalos do próprio setor. Não obstante, a alocação do excedente público dentro dos próprios setores que geram a outorga é negativo para o País, por não considerar a produtividade marginal do investimento público, sendo ineficiente do ponto de vista alocativa ao não direcionar parte dos recursos à sociedade como um todo. No limite, setores que não possuem ativos passíveis de concessão onerosa (e.g.: habitação, mobilidade urbana, saúde e educação) tenderiam a ter investimento abaixo do necessário em detrimento aos demais.

O conflito distributivo dos recursos públicos é amplamente estudado na literatura, uma vez que o processo orçamentário é entendido como parte do jogo político institucional e envolve necessariamente relações de poder. Alston *et al.* (2005) trazem uma interessante categorização de políticas públicas perseguidas por um governo democrático: 1) políticas macroeconômicas, como as políticas fiscal e monetária, com impacto direto na estabilização e no crescimento econômico; 2) políticas para troca de apoio na aprovação de sua agenda de reformas; 3) políticas consolidadas que não podem ser alteradas facilmente e são, portanto, menos suscetíveis a choques econômicos e políticos; e 4) políticas residuais, que tratam de questões priorizadas apenas depois que os objetivos das políticas das primeiras três categorias são garantidos. No último caso estão políticas relacionadas a questões como segurança, meio ambiente, pobreza, reforma agrária, etc. Supõe-se que o Poder

Executivo tem forte preferência por estabilidade fiscal e Congresso por gastos sociais e transferências regionalizadas.

Agentes políticos possuem incentivos para criar meios de financiamento de políticas públicas que fogem da concepção inicial do teto de gastos. Mendes, M (2021) elenca entre as principais “burlas” mecanismos como o aporte em estatais e a criação de despesas públicas fora do orçamento, a serem realizadas por empresas privadas no âmbito de editais de concessão ou privatização.

A prática de alocar recursos públicos em “orçamentos” que não passam pelo processo Legislativo ordinário é relativamente comum no arcabouço institucional brasileiro. Vieira (2018) consolida algumas informações sobre a existência desses “orçamentos paralelos” na esfera federal, como despesas do setor elétrico, Sistema Sociais Autônomos (SSA) e conselhos profissionais. Todo recurso público que passa pelo processo orçamentário na elaboração do Orçamento Geral da União (OGU), requer um processo negocial entre o Executivo e o Legislativo. Entretanto, há uma percepção que parte dos recursos públicos oriundos da concessão de bens e serviços públicos estão sendo definidos pelos ministérios setoriais, agência reguladoras, tribunais de contas e, não obstante, lobbies privados, em especial dos setores de infraestrutura.

Como exemplo, tem-se o processo em andamento da licitação do espectro do “5G”. O valor estimado de compromissos no contrato de concessão¹ é de quase de R\$ 50 bilhões, entretanto, pouco desse valor será efetivamente investido na rede da tecnologia 5G. Parcela considerável desse valor é para outras ações no setor de telecomunicações, incluindo uma rede privativa de comunicação do governo federal e a conectividade do Programa Amazônia Integrada e Sustentável. Mesmo tendo a possibilidade de valores a ser recolhido pela União, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou que qualquer excedente fosse preferencialmente destinado para universalizar internet nas escolas públicas e não o recolhimento para as contas públicas. Tal decisão foi comemorada pela agência reguladora e pelo setor de

¹ Embora o termo correto usado no setor seja outorga de direito de uso de radiofrequências, com algumas características específicas, conceitualmente é similar a uma concessão e utilizaremos o termo geral para fins de simplificação

telecomunicação que sempre defenderam o caráter “não-arrecadatório” do certame (JULIÃO, 2021).

Neste contexto, o presente estudo parte do pressuposto que houve mudanças no fluxo dos recursos advindos das receitas oriundas de processos de desestatização. O objetivo dessa pesquisa é investigar os incentivos e os mecanismos do processo alocativo dos recursos que ingressam sobre essa modalidade. Especificamente responder às perguntas: *Houve alteração nos incentivos de uso dos excedentes econômicos das desestatizações após o estabelecimento do teto, em 2016? Como os parlamentares do congresso nacional acompanharam o assunto?*

A revisão de literatura não encontrou nenhum trabalho com esse enfoque, o que pode indicar o ineditismo da abordagem e potencial contribuição à literatura acadêmica.

As hipóteses de pesquisa são:

H1: O arranjo na distribuição dos excedentes de recursos dos novos processos de desestatizações, após a legislação do teto de gastos, teve o escopo de priorizar políticas públicas setoriais, em detrimento das demais, criando “orçamentos paralelos” de recursos a serem alocados pelo Governo Federal.

H2: Os arranjos na distribuição dos excedentes de recursos das novas concessões/privatizações foram acompanhados pelo congresso federal de forma secundária.

Este trabalho inclui, além da introdução, outras 6 seções. Na seção 2, discute-se a metodologia empregada. Na seção 3 o tema do processo orçamentário como parte do jogo político é abordado, com breves considerações sobre as características do desenho institucional do sistema político brasileiro. Destaca-se os mecanismos de pesos e contrapesos do presidencialismo de coalizão, a consolidação das categorias de políticas públicas descritas em Alston *et al.* (2005) e a lógica por trás das emendas parlamentares. Na seção 4, esboça-se a fundamentação teórica das

regras fiscais, a origem e funcionamento do teto de gastos e suas consequências para a rigidez orçamentária, emendas parlamentares e investimento público. A seção 5 contextualiza a natureza das receitas de outorga de concessões, as vantagens e desvantagens do modelo de concessões e PPPs e os conceitos e exemplos de “orçamentos paralelos” e mudanças recentes de legislação. Na seção 6, são apresentadas a análise e discussão das hipóteses elencadas, com foco na atuação do Executivo, Legislativo e do TCU no processo de leilão do “5G”. Sugere-se medidas de aperfeiçoamento na legislação brasileira correlata. Por fim, a conclusão retoma principais argumentos do trabalho, apresenta limitações do estudo e aponta possibilidades de agenda para pesquisa futura.

2 METODOLOGIA

Para atingir os objetivos, o estudo se beneficia de uma abordagem metodológica mista, no qual temos a junção dos métodos qualitativos e quantitativos em uma única pesquisa (CRESWELL; CLARK, 2015). Como citado pelos autores, a vantagem do uso de métodos mistos é a possibilidade de extrair as vantagens de cada uma das abordagens qualitativa e quantitativa e, ao mesmo tempo, neutralizar suas fraquezas. Enquanto pesquisas quantitativas permitem generalizações mais amplas com o uso de técnicas estatísticas, o enfoque qualitativo possibilita o entendimento do contexto, captando a densidade dos fenômenos sociais. Considerando a complexidade e o ineditismo do tema, o uso de métodos mistos torna-se bastante apropriado para o entendimento dos incentivos e mecanismos que regulam os recursos que ingressam sobre a modalidade outorga de concessão após a implementação do teto de gastos.

A abordagem qualitativa se utiliza da análise documental, por meio da busca de documentos oficiais que subsidiem os argumentos. A análise documental será a de discurso que busca o conhecimento de uma realidade por detrás do texto, por meio de um estudo crítico do seu conteúdo (GILL, 2010).

Para analisarmos o comportamento dos parlamentares brasileiros acerca da alocação dos recursos excedentes do processo de desestatização, realizamos também uma análise qualitativa das mídias sociais dos congressistas. Como discutido por Favaro, Gill e Harvey (2017), os dados da mídia oferecem uma fonte importante de informações para os pesquisadores, em especial, as mídias sociais. Nossas vidas são influenciadas pela mídia e, atualmente, cada vez mais nos comunicamos por meio de sites e tecnologias da mídia. Neste sentido, nosso trabalho traz uma análise do engajamento dos parlamentares acerca da temática do uso dos recursos de outorga no Twitter.

Já a abordagem quantitativa se utiliza da técnica de análise de dados secundários que se refere à coleta de informações de fontes do governo, agências particulares, universidades etc. A análise de dados secundários refere-se, por definição, ao uso de dados criados por terceiros (LEVIN; FOX, 2009). Neste caso,

coletaremos informações de instituições como Tesouro Nacional, Agências Reguladoras, Ministérios do Executivo Federal, dentre outras, tanto para análise secundária, quanto para a documental. Ao final teremos uma pesquisa descritiva e explicativa acerca do processo de alocação dos recursos de outorgas de concessões públicas.

Análises sobre orçamento público e processo Legislativo são comumente analisados sob a égide teórica do institucionalismo. Entretanto, como afirma Mueller (2018), o contexto e os detalhes importam, tornando os mecanismos muitas vezes mais complexos do que o que sugere a literatura institucional, haja vista que há uma forte propensão para generalizações e encontrar padrões nos dados. Portanto, a abordagem teórica desse trabalho será multidisciplinar e está inserida no chamado “campo de públicas”², incorporando textos e conceitos da ciência política, da economia, da administração e do direito (PIRES *et al.*, 2014). Esse enquadramento fica mais claro quando se observa a pluralidade e diversidade das referências bibliográficas. Não obstante, reconhecemos as vantagens e as limitações desse tipo de abordagem, em especial a dificuldade de concatenar epistemologias diferentes e muito vezes conflitantes (TEIXEIRA, 2004)

Para a análise e debate das hipóteses elencadas na introdução, pretende-se:

- (i) Investigar as estatísticas fiscais oficiais para observar o contexto de rigidez do orçamento, da trajetória do investimento público e das receitas de outorga.
- (ii) Detalhar a legislação pertinente após a implementação do teto de gastos.

² “Campo de Públicas é uma expressão utilizada por professores, pesquisadores, estudantes, egressos-profissionais e dirigentes de cursos de Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Pública, Gestão Social e Políticas Públicas, de universidades brasileiras, para designar, essencialmente, um campo *multidisciplinar* de ensino, pesquisa e fazeres tecno políticos, no âmbito das Ciências Sociais Aplicadas e das Ciências Humanas, que se volta para assuntos, temas, problemas e questões de interesse público, de bem-estar coletivo e de políticas públicas inclusivas, em uma renovada perspectiva republicana ao encarar as ações governamentais, dos movimentos da sociedade civil organizada e das interações entre governo e sociedade, na busca do desenvolvimento socioeconômico sustentável, em contexto de aprofundamento da democracia” (PIRES, *et al.*, 2014)

(iii) Detalhar quais foram as destinações de recursos públicos dos últimos leilões, em especial o “5G”, que teve sua análise concluída no Tribunal de Contas da União em setembro de 2021.

(iv) Avaliar o grau de apoio de parlamentares aos projetos, por meio de análise das manifestações em mídias sociais, especificamente das contas oficiais do Twitter.

3 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO COMO PARTE DO JOGO POLÍTICO

3.1 – Características do Presidencialismo de Coalizão e o processo orçamentário

Para compreender o processo orçamentário como parte do jogo político institucional, para o qual orçamento público envolve necessariamente relações de poder, é necessário tecer algumas considerações sobre as características do desenho institucional do sistema político brasileiro. Como destacado por Abranches (2018), as principais características do nosso modelo pós-Constituição de 1988 são: um sistema eleitoral proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. O autor considerava a combinação do nosso sistema como algo único no mundo, no qual o Executivo organiza sua base em grandes coalizões, denominado daí o sistema político brasileiro como um presidencialismo de coalizão. Esse sistema impera no Brasil desde a Constituição de 1988 tendo, ainda, nosso regramento constitucional apresentado um sistema de freios e contrapesos, no qual um poder controla a atuação do outro (SANTOS; GASPARINI, 2020). Os atos de elaboração, aprovação, execução e controle de um orçamento dão origem a tipos específicos de transações políticas intertemporais entre os vários atores que definem o cenário no qual o jogo da política ocorre (ALSTON *et al.*, 2005).

De acordo com Amorim Neto (2018), a formação de coalizações nas relações Executivo-Legislativo é um dos assuntos mais estudados no campo da ciência política brasileira, embora haja muito a ser explorado. Segundo o autor, o alto nível de fragmentação legislativa na última década dificultou muito a formação e manutenção de coalizões e, ao mesmo tempo, gerou incentivos mais fortes para os presidentes agirem unilateralmente. Presidentes fortes em sistemas multipartidários exigem freios e contrapesos eficazes como uma pré-condição fundamental para a boa governança. Na ausência de controles, presidentes fortes degeneram em clientelismo e o poder Executivo tende a ser autoritário (MELO; PEREIRA, 2013). Abranches (2018, p. 156), ao analisar retrospectivamente o sistema política brasileiro identifica algumas disfuncionalidade em nosso sistema político, a saber: “perda da

qualidade das políticas públicas; inércia e confusão decisória em áreas críticas como educação e saúde pública; perda de representatividade dos partidos e do sistema político como um todo; incentivos ao clientelismo embutido em nossa estrutura orçamentária”.

Segundo Mueller (2018, p.1), qualquer sistema político é necessariamente caracterizado por um amplo conjunto de direitos, regras, estruturas e processos, a exemplo de: separação de poderes; poder de decreto; direitos exclusivos para introduzir alguns tipos de legislação; poder de veto; solicitações de urgência; regras eleitorais; legislação partidária; eleições e limites de mandato, entre outros.

Existe uma linha de pensamento que argumenta que, no Brasil, um presidente em minoria não tem condições de governança e nem de governabilidade, pois depende do Congresso em todos os aspectos de decisão (ABRANCHES, 2018). Já em outra linha, argumenta-se que o País possui uma mistura complexa de instituições eleitorais que permite diversos interesses dentro de seu sistema multipartidário, que tende a centralizar o poder e incentivam a governabilidade em nível nacional (ALSTON *et al.*, 2005; MELO; PEREIRA, 2013; PEREIRA; BERTHOLINI, 2018). Esse ambiente capaz de combinar essas características institucionais antagônicas é fundamental para a consolidação da democracia e atualmente tornou a democracia autoaplicável pelos seus pesos e contrapesos institucionais (MELO; PEREIRA, 2013).

Cheibub (2007) argumenta que o Poder Executivo monopoliza a iniciativa legislativa nas áreas mais cruciais da formulação de políticas. Isso ocorre pois os presidentes têm influência direta sobre a agenda legislativa, utilizando seu poder de governar por decreto (medidas provisórias), colocando em pauta o que considera mais relevante e urgente. Ademais, o Executivo pode influenciar o ritmo da tramitação ao solicitar urgência para a consideração de projetos de lei. O presidente também tem o direito exclusivo de propor legislação que diga respeito ao orçamento e reorganização administração pública. O autor afirma ainda que o domínio presidencial sobre o processo orçamentário pode ser caracterizado em termos de três aspectos: o poder de propor leis orçamentárias, a autoridade para emendar a proposta orçamentária e a “posição padrão” – ou seja, a situação que prevaleceria se

nenhuma lei orçamentária fosse aprovada. Combinadas, essas três variáveis definem uma configuração institucional que favorece ou não o presidente no processo orçamentário. E no caso brasileiro, esse domínio é completo.

A delegação de poderes ao Executivo na área de finanças públicas é necessária para garantir a sustentabilidade fiscal. Mas o exercício de tais prerrogativas requer instituições de auditoria fortes, transparência orçamentária efetiva e supervisão legislativa (ALSTON *et al.*, 2005). O Congresso não tem incentivos reais para dedicar recursos ao controle *ex post* do processo orçamentário, uma vez que os legisladores não internalizam os custos de suas decisões e, como resultado, têm incentivos a políticas de curto prazo (MELO; PEREIRA, 2013).

É consensual que o formato das regras orçamentárias restringe e molda a relação do Congresso com o Executivo. Amorim Neto (2018) argumenta que uma distribuição criteriosa dos cargos em órgãos públicos e recursos é vital para a construção da maioria legislativa no Brasil, aderente ao conceito de patronagem, e que quanto mais o presidente segue a regra da proporcionalidade nas nomeações para o gabinete, mais sólida é sua maioria legislativa e quanto mais sólida a maioria legislativa do presidente, menos unilateral é o estilo de formulação de políticas.

Na literatura esse movimento também é definido em um outro termo, um tanto quanto pejorativo, de *pork barrel spending*. Segundo Almeida (2021), essa expressão teria surgido no contexto acadêmico norte-americano para designar políticas distributivas cujos benefícios (e beneficiários) do gasto concentram-se em uma localidade ou reduto eleitoral específico, enquanto os custos delas derivados são dispersos, via tributação, para uma base geográfica mais ampla. Essa expressão carrega uma analogia de parlamentares a escravos que realizam uma corrida a um barril de carne porco, onde cada um deles se esforçava para conseguir o máximo de carne possível para si (ALMEIDA, 2021, p. 5).

Historicamente, a ausência de sincronização entre a arrecadação e a despesa tem permitido ao Executivo atuar estrategicamente ao condicionar a execução das emendas à disponibilidade de recursos. Com este desenho institucional, não é surpreendente observar legisladores que apoiam de forma consistente as iniciativas

do Executivo, conscientes do efeito que isso tem na probabilidade de verem as suas demandas individuais atendidas pelo presidente (CAREY, 2008). Por outro lado, os legisladores que não seguem frequentemente as preferências do Executivo no Congresso têm menos chances de promover políticas locais aos seus constituintes (ALSTON *et al.*, 2005). Abranches (2018) afirma que mecanismo de coalizão não é necessariamente um “toma lá dá cá” e nem pressuposto de corrupção. É uma condição que implica compartilhar cargos ministeriais, mas por razões de políticas públicas, para fazer coisas ou deixar de fazê-las. As emendas seriam as engrenagens de um sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio da base do governo ao Executivo, e na arena eleitoral, os recursos que os congressistas carregariam para suas bases eleitorais. A execução de emendas individuais seria a moeda de troca entre eleitores, legisladores e governo (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Apesar da característica patrimonialista e clientelista das emendas parlamentares, sendo frequentemente associado a deficiência alocativa (ALMEIDA, 2021), parte das pesquisas recentes apontam que a alocação de recursos advindos de emendas individuais promove desenvolvimento e inclusão social, em especial são bem-sucedidas em destinar recursos aos municípios mais necessitados (PEREIRA; BERTHOLINI, 2018). No prisma do federalismo fiscal, são consideradas um mecanismo eficiente na promoção do bem-estar social (ALMEIDA, 2021). Ademais, o custo real desses mecanismos de patronagem é muito pequeno, devido à magnitude real dessas transferências ser pequeno (ALSTON *et al.*, 2005).

3.2 – Categorias de políticas públicas e “Carimbo” Orçamentário

Neste contexto, cabe analisar a maneira como atores governamentais e não-governamentais podem influenciar na alocação de recursos públicos. Alston *et al.* (2005, p 13-16) apresentam uma caracterização de políticas públicas com quatro categorias para melhor compreensão dos interesses dos diferentes atores políticos durante o trâmite Legislativo para a aprovação do orçamento, conforme descritas a seguir:

1ª categoria – Políticas macroeconômicas, como as políticas fiscal e monetária, cujos objetivos buscam políticas estáveis e adaptáveis a choques. São aquelas com impacto direto na estabilização e no crescimento econômico.

2ª categoria – Políticas de apoio a outros atores políticos em troca de apoio na aprovação de sua agenda de reformas, ou seja, as chamadas transferências geograficamente concentradas ou *'pork barrel'*

3ª categoria – Políticas consolidadas que não podem ser alteradas facilmente e são, portanto, rígidas e menos suscetíveis a choques econômicos e políticos. São os chamados recursos "carimbados". No Brasil, políticas como educação e saúde são tipicamente programadas. São políticas que geram externalidades positivas importantes no longo prazo, objeto de se chegou a consenso para isolar esses gastos.

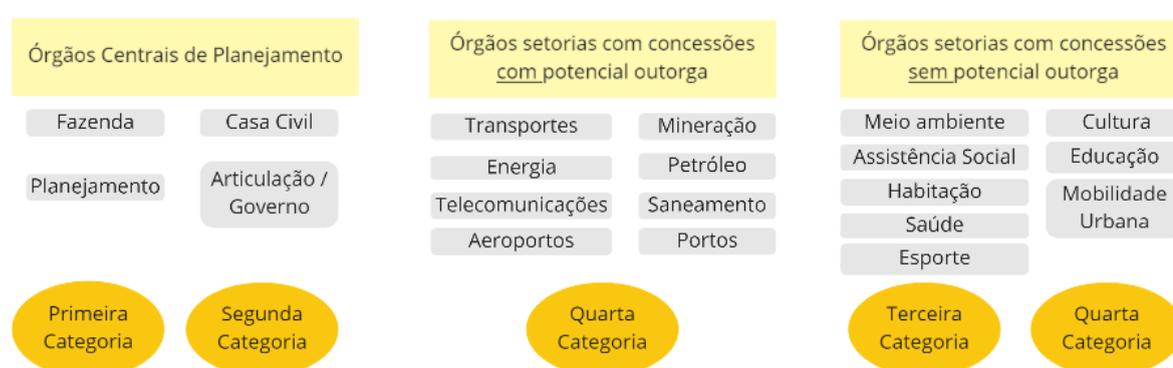
4ª categoria – Políticas residuais, que incluem questões que recebem prioridade apenas depois que os objetivos das políticas da primeira categoria são garantidos. São políticas relacionadas a questões como segurança, meio ambiente, pobreza, reforma agrária etc. Essas políticas tendem a ser voláteis, oscilando de acordo com choques políticos, como a chegada de um novo presidente ao cargo.

O Executivo possui uma forte preferência por políticas que gerem estabilidade fiscal, uma vez que o Presidente é visto pelo eleitorado como sendo responsável por resultados relacionados a questões básicas como uma economia forte, crescimento econômico e estabilização. Por outro lado, os parlamentares estão mais interessados por políticas e ações que apresentem gastos sociais e visibilidade para suas bases eleitorais (ALMEIDA, 2021). Em síntese, ambos estão preocupados com a reeleição, apesar de perseguirem objetivos distintos.

Para facilitar o entendimento, opta-se por uma representação gráfica dos principais atores envolvidos no processo, expandindo a relação entre as categorias de políticas públicas definidas por Alston *et al.* (2005). Primeiramente dividiu-se os principais ministérios do Executivo Federal em Órgãos Centrais de Planejamento

(Fazenda, Planejamento³, Casa Civil, Secretarias de Governo e Articulação), Órgãos setoriais com políticas com potencial de concessões com outorga (Transportes, Energia, Mineração, Petróleo, Saneamento, Telecomunicações), Órgãos setoriais com políticas sem possibilidade de concessões ou apenas de concessão sem potencial de outorga (Meio ambiente, Assistência Social, Habitação, Cultura e Esporte, Educação, Mobilidade Urbana, Saúde).

Figura 1 – Categorias Políticas por Atores Interessados no Processo de Elaboração do Orçamento



Fonte: elaboração própria

Todo recurso público que passa pelo processo Legislativo orçamentário resulta em um processo negocial entre o Executivo e o Legislativo. É nesse contexto de disputa de interesses que este trabalho se insere. Entende-se que os órgãos centrais são as verdadeiras expressões da função estabilizadora do Estado⁴, porquanto são os mais interessados em garantir a estabilidade econômica (primeira categoria) e em garantir recursos para governabilidade em um presidencialismo de coalizão (segunda categoria). Todos os demais atores políticos, inclusive o Legislativo, têm como objetivo garantir o máximo de recursos para suas políticas

³ Apesar da fusão recente de algumas pastas, optamos por separar no intuito de observar as características históricas dos órgãos de planejamento federal, conforme apontado por (TRAUMANN, 2018)

⁴ Conforme a tradicional classificação de Giambiagi, Alem e Pinto (2017), nos Estados modernos, a política fiscal do governo tem três funções: distributiva, estabilizadora e alocativa. Por vezes também pode ter função reguladora.

preferenciais, transformando-as em políticas com recursos “carimbado”, insulados, rígidos e com fluxo contínuo, no sentido de diminuir as incertezas. A possibilidade de dar poder aos órgãos com potencial arrecadatório para definição das distribuições de recursos de forma não coordenada pode ser um empecilho para as funções alocativas e distributivas da política fiscal.

Além da própria alocação de recursos, o conflito entre a necessidade de flexibilidade orçamentária (para órgãos centrais) e a busca por isolar orçamento da ação do Executivo é amplamente debatido na literatura. Santos e Gasparini (2020, p 343) afirmam que doutrina dominante que critica o orçamento coercitivo alega que a “flexibilidade é inerente ao processo de execução orçamentária e imprescindível à governabilidade”. Em especial, a execução seletiva de emendas parlamentares é uma das armas mais eficazes do presidente, que pode premiar legisladores que se comportam de acordo com as preferências do Executivo no Congresso com recursos orçamentários, que aumentam suas chances de sobrevivência política (MELO; PEREIRA, 2013). O Congresso tem constantemente tentado mudar essa dinâmica, tornando as emendas como gastos rígidos e impositivos, em especial após a implementação do teto de gastos, assunto que será abordado em mais profundidade na próxima seção deste estudo.

Alston *et al.* (2005) sustentam que, embora todos os países tenham algum caso de rigidez orçamentária, o caso brasileiro é particularmente grave. A rigidez é um meio pelo qual as transações políticas intertemporais são acordadas, e na incapacidade de um sistema político de gerar transações intertemporais críveis, os atores desconsideram fortemente o futuro e prevalecem resultados sociais ineficientes, gerando mais rigidez com o custo de perda de flexibilidade e redução de eficiência, de representatividade e de sustentabilidade fiscal. A implicação direta é que boa parte das políticas residuais (quarta categoria) serão caracterizadas por alta volatilidade, sempre dependente das condições econômicas e políticas tornando seu financiamento e continuidade imprevisíveis. Esses temas serão abordados com mais detalhes nas próximas seções.

4 AS REGRAS FISCAIS E O TETO DE GASTOS

4.1 Origem do teto de gastos

Conforme mencionado, democracias com presidencialismo de coalização possuem tendência de ter orçamentos deficitários. Alston *et al.* (2005) indicam que a literatura aponta que, em legislaturas multipartidárias, à medida que aumenta o número efetivo de partidos, as coalizões se tornam instáveis e, devido à norma do universalismo, o tamanho do orçamento aumenta. Melo e Pereira (2013), ao comentar sobre a participação do Legislativo no processo orçamentário ressaltam que:

“Parece que os Legislativos são incapazes de controlar o processo orçamentário e, ao mesmo tempo, produzir um orçamento prudente. Haveria um trade-off irreconciliável entre um controle Legislativo do processo orçamentário e uma decisão fiscal prudente. A alternativa seria amarrar as mãos dos legisladores por meio de decisões orçamentárias de cima para baixo, o que envolveria decisões políticas sobre o nível total de despesas seguidas por decisões específicas sobre como alocar esses recursos” (MELO; PEREIRA, 2013, p. 124, tradução própria)

Dessa forma, é muito comum que democracias instituem regras fiscais, como instrumentos por meio de dispositivos legais que têm por objetivo limitar o desequilíbrio entre receitas e despesas do setor público. Portanto, essas regras tentam mediar o dilema entre as metas intertemporais: os benefícios das políticas expansionistas de curto prazo devem ser comparados aos benefícios da estabilidade e previsibilidade fiscais de longo prazo. Os países com boas condições fiscais permitem taxas de juros, carga tributária e inflação baixas, que contribuem para a prosperidade econômica. Trata-se, portanto, de reduzir a autonomia dos políticos para tentar resolver o dilema entre os desejos imediatos, visto que podem ter consequências negativas no futuro. Deve-se buscar uma regra fiscal clara e simples, que possa facilmente ser monitorada pela mídia e pelo mercado, permitindo que as entidades econômicas punam rapidamente os governos que a desviam (MENDES, M, 2021).

Consolidando informações de Afonso e Ribeiro (2020), Mendes, M (2021, p. 4) e Tinoco (2020), podemos afirmar que os tipos mais comuns de regras fiscais são:

- Regra de Ouro: Impede endividamento para financiar despesa corrente. Tem ligação direta com a sustentabilidade da dívida e é uma regra simples e transparente, que facilita a comunicação e o monitoramento. O Brasil contém esse tipo de regra, que pode ser pouco operacional no curto prazo.
- Limite máximo para a dívida pública: muito utilizado em países da União Europeia e nos EUA. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), conjugada com resoluções do Senado, limita o estoque máximo de dívida apenas dos estados e municípios a uma proporção fixa das suas respectivas receitas.
- Meta de resultado primário: A regra visa estabelecer resultados fiscais consistentes com a estabilização da dívida dentro de um prazo pré-determinado. A ideia é gerar um superávit, para que seja possível pagar parte da dívida que a vencer para reduzir seu estoque e evitar a falência financeira. Regra mais recomendada pelo FMI nas últimas décadas para países em recuperação.
- Limites para despesa de pessoal: uma das medidas para controlar o tamanho do governo. A LRF impõe esse limite para os três níveis de governo, estabelecendo um percentual máximo da receita que pode ser despendido com a folha de pagamento.
- Regra do orçamento equilibrado: Proíbe a aprovação e execução de orçamento com déficit. Muito comum em governos estaduais nos EUA, também aparece na constituição de vários países europeus
- Revisão estratégica e periódica da estrutura de gastos (*Spending reviews*) – prática crescente em democracias ocidentais, consiste em processo institucionalizado de reavaliação das despesas públicas, projetos e programas governamentais são reavaliados periodicamente para, necessariamente, mudar os níveis de financiamento das políticas públicas a partir de análise do custo e benefício.
- Limite para a despesa primária: estabelecimento de um limite nominal ou em proporção do PIB para a despesa total de um determinado ente público. É o caso do teto de gastos no Brasil.

A introdução do teto de gastos, pela emenda constitucional nº 95 em 2016, foi um grande avanço em relação à temática das regras fiscais. Desde então, o teto de gasto tornou-se a principal regra fiscal do país, conseguindo ancorar as expectativas de sustentabilidade fiscal da União, contribuindo para melhorar expressivamente os níveis de riscos e os índices de confiança na economia brasileira (TINOCO, 2020).

Para justificar a implementação do novo regime fiscal são associadas comumente duas afirmações: (i) dívida pública teve um aumento substancial na última década, destoando de países com as mesmas características do Brasil e (ii) As regras fiscais não estavam mais atingindo o seu objetivo de controle macroeconômico e de relações intertemporais.

Sem contar mais com o financiamento inflacionário e sofrendo restrições ao aumento da carga tributária, a trajetória crescente da despesa após 2013 foi financiada pelo endividamento. Em comparação com os demais países emergentes, o Brasil passou a ter uma dívida muito elevada. De fato, em pouco mais de dois anos, entre dezembro de 2013 e maio de 2016, a dívida bruta saltou 16 pontos percentuais do PIB, sem que o país tenha passado por uma guerra, pandemia ou qualquer outro evento negativo extremo (MENDES, M, 2021). No período de uma década, ocorreram sucessivos déficits fiscais e a dívida bruta passou de cerca de 50% do PIB para um patamar próximo a mais de 80% do PIB (TINOCO, 2020).

Havia, portanto, uma percepção de que as regras fiscais então existentes (regra de ouro, LRF, metas de superávit primário, etc.) haviam perdido eficácia ou padeciam de problemas em seus desenhos. Em especial, havia a constatação de que a maioria das regras vigentes possuíam características pro-cíclicas, uma vez que o padrão do uso da receita como indexador. Segundo Mendes (2021):

“o padrão pro cíclico induz políticas públicas ineficientes no longo prazo e acentuam a volatilidade da economia e se tornam mais difíceis cumprir. Em recessões, quando elas se tornam mais duras, sempre haverá pressões para rompê-las em nome do atendimento das urgências sociais (...) Isso é agravado pelo fato da rigidez para demitir pessoal e reduzir salários no setor público, o que torna a despesa rígida e intensifica a crise fiscal durante o período de dificuldades econômicas (MENDES, M, 2021, p. 8,9)”

Já o teto de gastos, uma vez fixado em termos reais e não vinculado ao PIB, não é sensível ao ciclo econômico, permitindo maiores economias fiscais quando a receita está crescendo, além de não demanda cortes fiscais durante a recessão.

Podemos resumir seu mecanismo de aplicação com as seguintes regras (TINOCO, 2020, p.325-326):

- Aplica-se apenas às despesas primárias (não financeiras), com vigência de 20 anos a partir de 2017 (permite revisão depois de 10 anos)
- Limite (anos seguintes) = Limite (ano anterior) x (1 + IPCA (12 meses até junho))
- Existência de vários subtetos, por poder ou órgão autônomo
- Pisos de saúde e educação: calculado em 2017 as aplicações mínimas nos termos da Constituição (% receita) e nos anos seguintes, ao valor de aplicação mínima do ano anterior corrigido pelo IPCA (acompanhando a regra geral do teto)
- Válvulas de escape para lidar com situações inesperadas e tragédias naturais (como foi no caso de despesas com a Pandemia de COVID-19)
- Gastos com Transferências Constitucionais a Estados e Municípios (incluindo Educação – FUNDEB) e recursos para Justiça Eleitoral, não são afeitas.
- Despesas de capitalização de estatais não dependentes (que têm receita suficiente para bancar as operações).

Pode-se notar que, em sua concepção, seria uma regra fiscal clara e simples, facilmente monitorada pela mídia e pelo mercado. A regra iria também explicitar o conflito entre as diferentes intenções de gastos, obrigando Executivo e Legislativo a fazer escolhas entre política públicas. Segundo Mendes, M (2021, p.18), esse é um debate que sempre foi evitado uma vez que se superestimava a receita para cumprir o resultado primário “no papel” e “postergava-se a escolha pública para o momento da execução, quando uma das políticas teria que ser contingenciada para dar espaço a outra”. Entretanto, na prática, o mecanismo do teto de gastos já foi, ao longo destes

cinco anos, modificado periodicamente para poder se ajustar as demandas dos poderes Executivo e Legislativo.

A primeira modificação relevante foi a EC 102/2019, que excluiu do teto de gastos o dinheiro que a União repassa a estados, DF e municípios pela exploração de petróleo. Essa primeira exceção ao teto foi justamente para provimento discricionário para receitas de outorga de um patrimônio público, sendo da magnitude de cerca de R\$ 70 bilhões, sendo 30% distribuídos para os demais entes federativos (AGÊNCIA SENADO, 2019).

Em seguida, a EC nº 108/2020, que tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliando de 10% para 23% a participação da União no financiamento da educação básica.

Por último, EC nº 109/2021, chamada de “PEC Emergencial” e que, dentre outros dispositivos fiscais, delimitou que apenas R\$ 44 bilhões destinados ao auxílio emergencial (Covid-19) poderiam ficar de fora do teto de gastos em 2021. Além disso, criou gatilhos adicionais para redução de despesas sempre que a União tiver 95% na relação entre despesas obrigatórias e despesas totais (primárias).

A opção por constitucionalização das regras fiscais foi um debate intenso na época. Argumentava-se que as tais regras não precisariam estar na carta magna e que a flexibilização necessária para o processo político orçamentário seria um entrave para boa governança. De fato, o detalhamento da execução financeira na Constituição está tão acentuado, que na EC 102/2019, pela primeira vez foi expressamente citada uma lei ordinária no texto constitucional⁵. Pinto (2021, p.1) alerta que se tem tratado a Constituição Federal como Lei de Diretrizes orçamentárias e que “desde a EC 86/2015, que tratou das emendas parlamentares individuais impositivas, foram adicionadas outras 11 emendas referidas especificamente ao ciclo orçamentário brasileiro”.

De fato, o teto de gastos se tornou a principal âncora de expectativas macroeconômicas observadas pelos agentes econômicos e de mercado, e tem se

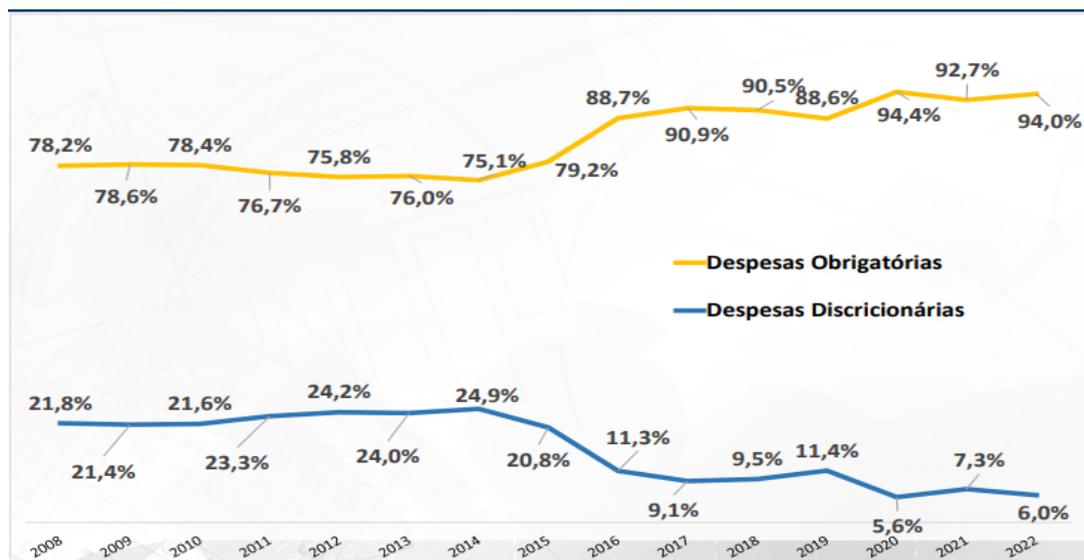
⁵ Art, 107, § 6º, Inciso V, cita nominalmente a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 (BRASIL, 1988)

mostrado como instrumento válido para redução do tamanho do estado, ao levar à queda das despesas reais ao longo dos últimos 2 anos (IFI, 2021). Para Santos e Gasparini (2020) o novo regime fiscal, em certa medida, impactou o jogo político no que tange aos elementos de troca disponíveis aos Poderes Executivo e Legislativo. Nessa próxima seção destacaremos algumas consequências deste novo regramento: (i) um aumento na rigidez orçamentária e na blindagem de algumas despesas de segunda categoria, em especial as emendas parlamentares; (ii) redução nos níveis de investimento público e (iii) os incentivos para “burlas” e contabilidades criativas.

4.2 – Rigidez orçamentária, emendas parlamentares e investimento público

Para o efetivo cumprimento da nova regra fiscal ao longo dos anos, um dos pressupostos era a imperatividade de reformas no processo de geração de despesas obrigatórias. Entretanto, das chamadas reformas estruturais, apenas a reforma da previdência foi implementada, e ainda assim com resultados fiscais aquém do necessário para a sustentabilidade de longo prazo (NERY, 2020). A rigidez orçamentária é uma característica histórica do sistema político orçamentário brasileiro (ALSTON *et al.*, 2005), e com a adoção da nova regra fiscal os setores da economia tornaram mais explícito o conflito distributivo. Esse conflito entre as despesas obrigatórias e as discricionárias fica mais evidente na figura abaixo.

Figura 2 – Evolução das Despesas Primárias: Obrigatórias x Discricionárias



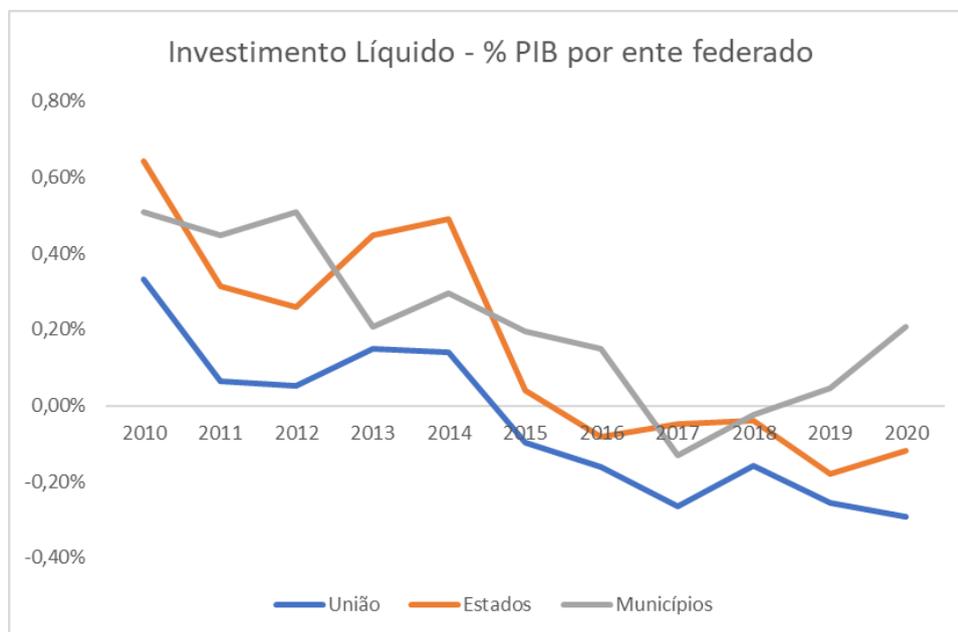
Fonte: Apresentação PLOA 2022 (SOF, 2021)

Percebe-se que, em menos de uma década, o montante de orçamento dicionário da União caiu de cerca de 25% para apenas 6% em 2022. A EC 109/2021 criou uma regra para flexibilizar os instrumentos de ajustes fiscal, mas segundo Tavares, Greggianin e Volpe (2021), “o gatilho da União de 95% na relação entre despesas obrigatórias e despesas totais (primárias) encontra-se elevado, o que deixará margem estreita (quase insustentável) para as despesas discricionárias (inclui investimento), especialmente considerando a dinâmica das despesas previdenciárias”(TAVARES; GREGGIANIN; VOLPE, 2021, p. 9).

Entendendo os investimentos públicos como típicas políticas residuais (quarta categoria), cabe observar que essa categoria de gasto no Brasil não tem sido suficiente nem para repor o estoque de capital público desde 2015 (PIRES, 2020). O conceito de “investimento líquido” é quando os investimentos públicos são descontados para compensar a depreciação do estoque daqueles que já foram realizados no passado. O fato dessa estatística ser negativa significa que os recursos desembolsados em obras não são suficientes para repor os desgastes surgidos em estradas, deterioração de hospitais e outros problemas. Conforme gráfico abaixo, o

movimento foi acentuado depois da implementação do teto de gastos, tendo sido com maior magnitude para União e para os Estados.

Figura 3 – Investimento Líquido por ente federado em % do PIB



Fonte: Tesouro Nacional – Estatísticas Fiscais do Governo Geral, 4º Trimestre.

Elaboração própria

Existe debate intenso sobre se o investimento público é um fator necessário e suficiente para garantir o desenvolvimento econômico sustentável. Esse debate vai além do escopo deste trabalho. Apenas em termos de exemplificação, Mendes, M (2021) alerta que a literatura econômica moderna defende que investimento em capital humano (educação) é mais relevante para o crescimento que investimento em capital (infraestrutura) e que o Brasil tem sérias restrições normativas que impedem fazer investimentos públicos de qualidade. Entretanto, o investimento em infraestrutura é vital e seus benefícios podem ser exponenciais, cabendo ao governo investir em infraestrutura e assumir alguns riscos, sob o risco desses benefícios nunca se concretizarem (IRWIN; MAZRAANI; SAXENA, 2018). Há evidências em que o multiplicador dos investimentos públicos é exponencial nos países em desenvolvimento (IZQUIERDO *et al.*, 2019). Ressalta-se que investimento não está

restrito à infraestrutura física. Estudo do FMI mostra que investimento público em ciência básica, considerado essencial para inovação e aumento da produtividade de longo prazo, se paga por si mesmo (IMF, 2021) e que essa relação é ainda mais evidente após a pandemia de COVID-19.

O teto de gastos corrige as ações das regras anteriores, em especial as características pró cíclicas. Uma das grandes críticas ao modelo, entretanto, é que a regra impede a prática de uma política fiscal anticíclica, que expandiria os gastos em períodos de recessão, reduzindo a capacidade do Estado conduzir a função estabilizadora, no sentido de atenuar os ciclos econômicos, em especial políticas de promoção do emprego e de desenvolvimento econômico. Existem ainda vertentes teóricas, como a MMT (*Modern Monetary Theory*), em que se advoga que governos que emitem dívida em moeda e própria não precisariam ter nenhum tipo de restrição fiscal, em especial se o investimento público tiver multiplicador fiscal positivo (CHERNAVSKY, 2021).

Um fato inconteste é a preferência por intervenções regionalizadas dos políticos, conforme definição anteriormente de “*pork-barrel*” (ALMEIDA, 2021). Investimentos são mais utilizados como moeda de troca porque normalmente estão geograficamente concentrados e os legisladores podem reivindicar o crédito político deles (ALSTON *et al.*, 2005).

O investimento público possui uma grande volatilidade na execução orçamentária. Após a implementação do novo regime fiscal, há uma tendência de redução do investimento, em especial, o orçamento dedicado às intervenções urbanas, como saneamento, habitação e mobilidade urbana (INESC, 2021). Dito isso, não é surpresa que os agentes políticos e econômicos busquem outras formas de financiar os investimentos em infraestruturas que julgam necessários, em especial nas suas bases eleitorais.

De acordo com Pereira, Power e Raile (2011), a discricionariedade do Executivo para escolher as emendas orçamentárias que serão realmente executadas e desembolsadas são essenciais em um sistema político como o brasileiro, no qual os compromissos ideológicos tendem a ser fracos e a distribuição de recursos para bases

regionais é uma ferramenta altamente eficaz para a reeleição dos congressistas. Não é surpresa, portanto, que o Poder Legislativo tenha pressionado para que as despesas classificadas como segunda categoria se tornasse cada vez mais rígidas e blindadas do poder discricionário do Executivo. Para Santos e Gasparini (2020), o principal argumento para se instituir o orçamento impositivo no Brasil foi a não execução de emendas parlamentares por meio do contingenciamento de despesas.

Marcos Mendes (2021), ao comentar sobre as relações do teto de gastos e emendas parlamentares, afirma:

“Imaginava-se que a pressão da opinião pública constrangeria os parlamentares, impedindo que eles ampliassem os gastos relacionados aos seus interesses pessoais, paroquiais e eleitorais, dando prioridade ao interesse público difuso, em despesas com saúde, educação e assistência social. Não foi o que se observou. Desde o orçamento de 2020, as emendas de interesse parlamentar foram fortemente ampliadas, deteriorando a qualidade do gasto público” (MENDES, M, 2021, p. 25).

O uso excessivo de mecanismos de gestão de coalizões, especialmente na implementação das emendas parlamentares, reacendeu o debate sobre a natureza do orçamento público do Brasil e estimulou a adoção de medidas de blindagem desses recursos (ALMEIDA, 2021; SANTOS; GASPARINI, 2020), processo que começou em 2015, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro 1 – Principais modificações na regulação de Emendas Parlamentares

Ano - Dispositivo Legal	Tipo de Emenda	Efeitos
2015 - Emenda Constitucional 86	Emendas Individuais	Fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais, no qual um valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União passou a ser destinado a uma cota de emendas
2019 - Emenda Constitucional 100	Emendas de Bancada	Fixou uma cota mínima obrigatória de bancada, correspondente a 1% da RCL.
2019 - Emenda Constitucional 105	Emendas individuais	Permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estados ou municípios, sem vinculação a projeto ou atividade.

2019 - LDO 2020	Emendas de Relator	O relator do orçamento voltou a ter poder para alterar parcela grande das dotações (sem ser impositivo)
2020 - LDO 2021	Emendas de Bancada	Ampliou a prática da transferência direta também para emendas de bancada.

Elaboração própria, com base nas informações de Hartung, Mendes e Giambiagi (2021)

Sobre as emendas constitucionais nº 86 e nº 100, diversos autores (ALMEIDA, 2021; BONFIM; SANDES-FREITAS, 2019; FREITAS *et al.*, 2021; SANTOS; GASPARINI, 2020) salientam que as emendas individuais que não se tornaram na prática obrigatórias, mas sim a execução orçamentária e financeira do percentual estipulado. O Executivo conseguiu ainda ter o domínio sobre as emendas, uma vez o controle não se restringe ao montante de recursos liberados. Alguns instrumentos institucionais, como o contingenciamento de despesas, a exclusão de emendas com problemas técnicos e a inscrição em restos a pagar, garantem ao Executivo o controle sobre as emendas orçamentárias desde a liberação dos valores inicialmente autorizados no Orçamento até o seu pagamento final.

Entretanto, mesmo com a manutenção de alguns controles por parte do Executivo, é inegável que a nova dinâmica de emendas alterou a correlação de forças quanto às prerrogativas sobre a definição de políticas públicas (SANTOS; GASPARINI, 2020). Antes o Executivo era beneficiado com base na premissa da ampla discricionariedade de execução do orçamento. Em especial após os movimentos em 2019, começou-se a ser debatido pela mídia a existência de um “parlamentarismo informal” ou “branco”. Segundo Freitas *et al.* (2021) a postura dos líderes parlamentares que dá origem ao termo é, na verdade, um movimento natural democrático em que o enfraquecimento de um poder leva ao protagonismo dos demais. Segundo os autores, o termo “parlamentarismo branco é apelido, que grupos da sociedade utilizam para se referir aos momentos políticos em que o chefe do poder Executivo perde sua força, deixa de exercer autoridade por incapacidade ou inabilidade de construir um governo de coalização “(FREITAS *et al.*, 2021, p. 8).

Cabe ressaltar que as regras infraconstitucionais, como as modificações da LDO, aumentaram substancialmente a captura do orçamento por interesses privados, ao “ressuscitar” as emendas de relator, usada na época dos famosos “anões do

Orçamento” (objeto de um escândalo no ano de 1993), voltando a um nível discricionariedade de boa parte de recursos de emenda. Em 2022, mais de 50% das dotações para investimentos no OGU terão a origem de emendas parlamentares (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021). Decerto por ser um tema emergente e ainda no debate público, nenhum dos trabalhos acadêmicos acessados avançou no sentido de analisar as consequências específicas da instituição dos mecanismos de transferências especiais e a das emendas de relator nas relações Executivo-Legislativo.

Karpuska (2021), ao comentar sobre as emendas de relator, reconhece que não existe processo político sem barganhas e trocas de favores, e que inclusive é algo desejável. Mas, para que a liberação de recursos não ocorra em detrimento das instituições políticas, é fundamental que a partilha de cargos e orçamento seja, no mínimo, transparente, e que a falta de clareza no orçamento público atrapalha o caminho para o desenvolvimento.

Por fim, segundo Amorim Neto (2018), certamente, a corrupção não é uma condição necessária para um gabinete de coalizão majoritário, mas não se pode esquecer o papel da corrupção na formação e manutenção da coalizão, principalmente após os sucessivos escândalos dos últimos anos. Em outubro de 2021, o ministro chefe da CGU alegou, em Comissão da Câmara dos Deputados, que não há dúvidas sobre corrupção na compra de tratores via orçamento secreto, com indícios de que cerca de 10% a 20% sejam destinadas a desvios na ponta (PIRES; FRAZÃO, 2021).

Ainda que seja importante ter válvulas de escape, como foi no caso das medidas emergências da Covid-19, é preciso ter cuidado com as exceções. Quanto mais amplas elas forem, maior o espaço para manobras que contornem a regra à dando margem à contabilidade criativa. Ainda que dentro da margem da lei, tais atitudes fogem da concepção inicial do teto de gastos. Mendes, M (2021, p 22-25) elenca algumas das principais “burlas”:

- (i) o uso do aumento de capital de empresas estatais (excluído do teto) para financiamento indireto de despesa que deveria ser feita dentro do orçamento, mais exemplificado no caso de capitalização da empresa EMGEPRON, ligada ao Ministério da Defesa, para a construção de navios e submarinos para a Marinha.
- (ii) Concessão de benefícios pelo lado da receita, com pressões para ampliação ou prorrogação de benefícios tributários, os chamados “gastos tributários”
- (iii) Complementações da União ao Fundeb, contando com a facilidade de que essa despesa está fora do teto. O novo Fundeb prevê o aumento da complementação da União que vai subir gradativamente dos atuais 10% para 23% em 2026
- (iv) Criação de despesas públicas fora do orçamento geral, a serem realizadas por empresas privadas no âmbito de editais de concessão ou privatização. Assim, na lei que autorizou a privatização da Eletrobras, diversos programas de caráter eminentemente público e que, portanto, deveriam constar do orçamento, passarão a ser realizados pela Eletrobras privatizada ou por nova empresa estatal a ser criada pela fusão de Itaipu e Eletronuclear. Em verdade, são políticas como a revitalização de rios, financiamento de centro de pesquisa ou voltadas à eficiência energética. De igual teor, são as exigências do edital de licitação da implantação da tecnologia 5G, que inclui despesas em criação de rede de dados exclusiva para o poder público e a inserção digital de escolas.

Os casos sobre investimentos dentro de concessões, privatizações e/ou perda de receita potencial são o foco deste trabalho e serão detalhados na seção seguinte.

5 OUTORGA DE CONCESSÕES E ORÇAMENTO PARALELOS

5.1 – Receitas de outorga de concessões

Os países em desenvolvimento precisam financiar os gastos necessários para o desenvolvimento sustentável, com a mobilização de receitas internas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluindo as receitas não-tributárias, que são fonte de receitas frequentemente subutilizada ou mal utilizada. Taxas e encargos bem concebidos podem encorajar o uso eficiente de recursos públicos escassos, já que bens e serviços gratuitos ou subvalorizados podem levar a consumo excessivo em detrimento da sociedade (MULLINS; GUPTA; LIU, 2020)

No caso brasileiro, as receitas de outorga são, por definição constitucionais, receitas da União, recolhidas à conta única do Tesouro Nacional. Esse pagamento é definido em contrato entre a parte pública e a parte privada, e pode ser realizado em parcelas fixas ou variáveis de acordo com as receitas do concessionário. Além disso, a receita também pode ser oriunda do ágio em leilões de concessões de infraestrutura. São receitas de livre alocação pela União, com exceção de algumas vinculadas por lei⁶. Em todos os casos, as receitas transitam pelo orçamento, sendo recolhidas à conta única, previstas no orçamento de cada exercício e alocadas em despesas públicas dentro das leis orçamentárias anuais (Manual Técnico de Orçamento – MTO 2022⁷), sendo classificadas como receitas primárias, uma vez que seus valores são incluídos no cálculo das metas de superávit primário.

A cobrança de outorga pelo poder concedente se faz necessária nos contratos de concessão para evitar aferição de ganhos extraordinários pelo parceiro privado, permitindo ao setor público e, conseqüentemente, toda a sociedade, capturar o benefício econômico excedente gerado pelo empreendimento. Essa arrecadação também pode ser entendida como um instrumento de justiça social,

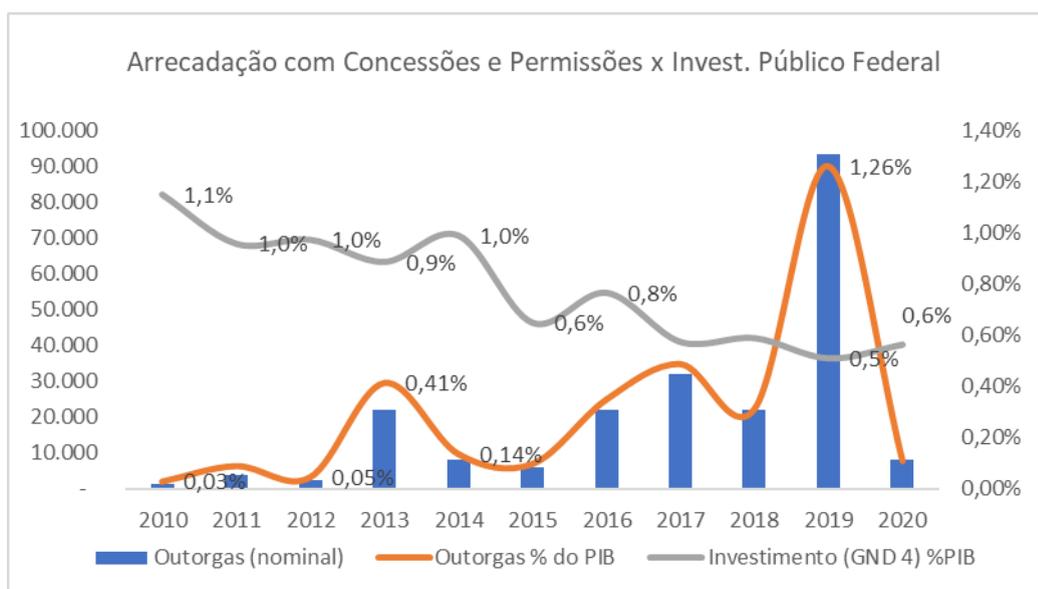
⁶ Como é o caso da receita de outorga de recursos hídricos vinculadas à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, da receitas de uso de bem público, vinculadas à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, e receitas de outorga de aeroportos, vinculadas ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC

⁷ <https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>

uma vez que, ao dispor um patrimônio público para o setor privado explorar comercialmente equivale-se a dispor de um ativo futuro de toda a sociedade. Algum tipo de compensação deve existir para que todos os cidadãos contribuintes, e não apenas aqueles usuários dos serviços, possam se beneficiar dessa desafetação de ativo.

Esse entendimento também é compartilhado pelo TCU, que por meio do Acórdão 1.079/2011-TCU-Plenário (BRASIL, 2011), afirma que as concessões e permissões conferem ao privado o direito de explorar determinada atividade e que ainda que se configure como um serviço público para a Administração, é, para o particular, uma atividade empresarial como qualquer outra, em que o objetivo principal é o lucro e, portanto, as outorgas possuem um valor econômico passível de avaliação.

Figura 4 – Arrecadação com concessões e permissões e investimento público federal



Fonte: Tesouro Nacional – Estatísticas Fiscais do Governo Geral, 4º Trimestre.

Elaboração própria

Entre 2015-2020, foram arrecadados R\$ 177 bilhões pela União (em valores nominais) nos mais diversos setores, especialmente petróleo, aeroportos e energia

elétrica. Apesar do aumento na arrecadação de outorgas até 2019, esse movimento não foi acompanhado pelo aumento de investimento, conforme visto na figura abaixo. É necessário ressaltar que houve a destinação de R\$ 83 bilhões de receitas de outorga de petróleo arrecadadas em 2019, fato único na história do País e que tem muito a ver com as reservas de pré-sal ainda existente. Houve uma queda brusca em 2020 e a expectativa não é de incremento substancial nos anos seguintes.

O uso explícito de outorgas de concessões e privatizações para suprir as necessidades arrecadatórias da União para cumprimento das metas fiscais foi largamente institucionalizado em leilões dos setores de energia e petróleo no período após 2015 (ISMAIL, 2019, p. 9). Na própria exposição de motivos da Medida Provisória 688/2015 que levou à edição da Lei 13.203/2015 (BRASIL, 2015), o poder Executivo deixa expresso que o objetivo da participação do Ministério da Fazenda no processo de definição de valores e prazos, com vistas a verificar as necessidades arrecadatórias da União para cumprimento das metas fiscais. Fica evidente, portanto, que nesse caso não foi observado unicamente o princípio da modicidade tarifária, o qual prescreve que, no caso de impossibilidade de gratuidade na oferta do serviço público, a cobrança deve ser a mais baixa possível de forma a não sonegar a prestação do serviço ao cidadão (ISMAIL, 2019).

O referido princípio tem o desafio de equilibrar os objetivos que, aparentemente, são contraditórios em uma concessão: o interesse das concessionárias em obter lucros, o interesse do usuário do serviço público que requer acesso universalizado a todos os serviços a um valor adequado, e o interesse público em ter receitas para poder financiar outros serviços aos demais cidadãos, que não são usuários de um determinado setor.

É importante ressaltarmos que o escopo principal das concessões não é suprir as necessidades arrecadatórias da União, mas sim aumentar a capacidade de investimentos em setores de infraestrutura como saneamento básico, telefonia, energia, gás, petróleo etc. (MENEZES, 2015). Neste contexto, a estruturação de projetos de concessão deve buscar resolver uma equação no qual considere o interesse dos usuários com a prestação de um serviço adequado, o interesse das

futuras concessionárias com um equilíbrio entre partes e o incentivo à boa gestão dos ativos do concessionário. Este incentivo pode ser realizado por meio do mecanismo de outorga que, além de incentivar uma gestão mais eficiente, também faz justiça aos demais cidadãos que não utilizam diretamente os serviços do setor delegado à iniciativa privada.

O poder público também deve considerar nesta equação os demais cidadãos, com a cobrança de outorga que possui um duplo objetivo: distribuir os recursos arrecadados com a outorga pelos cidadãos que não utilizam diretamente o serviço delegado ao parceiro privado e inibir comportamentos oportunistas do mercado, como o abandono da concessão durante o período da concessão. Dessa forma, a cobrança de outorga como um mecanismo de incentivo à boa gestão da futura concessionária, especialmente, quando esse pagamento ocorre à vista e a necessidade de uma gestão mais eficiente se impõe para que o projeto apresente o retorno esperado (CALDEIRA, 2021).

Segundo o TCU (BRASIL, 2011), os objetivos do preço mínimo devem ter como objetivo não maximizar a receita do Estado e sim buscar a definição do preço justo, sendo entendido como aquele que não seja demasiadamente reduzido, mas também aquele que não seja tão elevado a ponto de inibir potenciais investidores.

5.2 Vantagens e desvantagens dos modelos de concessão e privatização

A falta de recursos públicos e as ineficiências da prestação de serviços públicos aumentaram as iniciativas para estimular as partes privadas a investirem seus recursos em infraestruturas públicas. Desde o início da década de 2000, o Brasil apresentou mais projetos deste tipo que outros países emergentes e da América Latina (CURRISTINE *et al.*, 2018). Em especial, após 2016, incentivou-se a adoção de construção de infraestrutura utilizando contratos e financiamentos do tipo de PPP e Concessões.

No âmbito federal, de acordo com o Programa de Parcerias para Investimentos (PPI, 2021b), no período de 2016 a 2020, 201 projetos foram leiloados, concluídos ou tiveram contratos assinados, com expectativa de investimentos de R\$

741,5 bilhões e pagamento de outorgas de R\$ 144,5 bilhões. O cronograma do governo mostra que 2021 prevê-se a entrega de 129 ativos, com investimentos estimados de R\$ 445,8 bilhões. Para 2022, estão previstas licitações de outros 70 ativos.

Esse movimento também foi observado nos governos estaduais e municipais, de todas as matrizes ideológicas, e em serviços públicos que não são classificados como infraestrutura. Levantamento da ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, mostra que dentre os 5.169 projetos de contratualização com o setor privado (contratos de concessão, parcerias público-privadas, contratos de gestão, termos de colaboração fomento) durante os anos de 2011 a 2020, das áreas e serviços não exclusivos de Estado⁸, cerca de 184 foram de PPPs ou Concessões (ENAP; COMUNITAS, 2021).

Tabela 1 – Tipos por contrato de Entes subnacionais por Região e da União

TIPO / REGIÃO	NORTE	NORDESTE	CENTRO - OESTE	SUDESTE	SUL	UNIÃO
CONCESSÃO	2	9	9	26	21	54
PPP	7	16	3	30	6	1

Elaboração própria, adaptada de (ENAP; COMUNITAS, 2021, p. 35)

Uma concessão é necessariamente uma relação contratual de longo prazo formada por governos e empresas, como forma alternativa de construção de equipamentos públicos ou de prestação de serviços públicos, com imprescindível repartição de riscos (NETO *et al.*, 2020). Comumente, esses serviços são aqueles pelos quais o governo tradicionalmente é responsável, como os fornecidos por estradas, ferrovias, escolas, hospitais, prisões ou aeroportos. O governo geralmente continua a ter alguma responsabilidade pela qualidade dos serviços e a arcar com alguns dos riscos inerentes de fornecê-los (IRWIN; MAZRAANI; SAXENA, 2018). São considerados respostas às falhas do governo e do mercado, combinando as vantagens do setor

⁸ saúde, educação, ciência e tecnologia, cultura, assistência social, esportes, parques, turismo, iluminação pública, unidades socioeducativas, presídios, entre outros

privado com responsabilidade social, consciência ambiental e conhecimento local do setor público (KOPPENJAN; ENSERINK, 2009; WARSEN; KLIJN; KOPPENJAN, 2019).

A literatura e principais instituições usam o nome genérico de Parcerias público privadas, todos os contratos que tenham como características: longo prazo (geralmente 25 anos ou mais), contrato único para projeto, construção, manutenção e operação, financiamento e execução privada, remuneração de serviços atrelada ao desempenho e compartilhamento de riscos entre o governo e o parceiro privado (IRWIN; MAZRAANI; SAXENA, 2018).

No caso brasileiro, temos como principais marcos legais a Lei geral de concessão 8.987/1995 (BRASIL, 1995) e a Lei geral de PPPs 11.079/2004 (BRASIL, 2004), além de terem leis específicas como a de telecomunicações, Lei 9.472/1997 (BRASIL, 1997) e de energia, Lei 9.427/1996 (BRASIL, 1996). A legislação brasileira estabelece que PPP são apenas os contratos de concessão organizado nas seguintes categorias: a concessão patrocinada e a concessão administrativa, regidos pela Lei 11.079/2004. A modalidade de concessão patrocinada consiste na concessão de serviços públicos ou empreendimento públicos em que a remuneração do parceiro privado é baseada em tarifas de uso e subsídios públicos. A concessão administrativa compreende a prestação de serviços e / ou infraestrutura de uso direto ou indireto da administração pública, que assume a totalidade dos custos (MARQUES, 2018). Todos esses processos estão contidos no conceito amplo de desestatização realizados pela administração pública federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, as contratações das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado⁹.

Quanto aos investimentos públicos em processos de desestatização sob o novo regime fiscal, cada uma das modalidades tem tratamento diferenciado. Se for uma PPP administrativa ou patrocinada, as contrapartidas estão sujeitas ao teto. Aporte prévios em estatais não-dependentes estatais não-dependentes para posterior concessão não entram nesse limite. Um exemplo recente são investimentos federais

⁹ <https://portal.tcu.gov.br/desestatizacao-e-regulacao/>

em transporte sobre trilhos urbanos. Nas últimas décadas a União fez aportes de cerca de R\$ 1,3 bilhão no sistemas de metrô de salvador (BARRETO, 2013) e de R\$ 535 milhões no VLT do Rio de Janeiro (MDR, 2015). A forma de aporte foi de repasse aos entes subnacionais, que realizaram o processo de PPP dos sistemas.

Esses arranjos atualmente estariam dentro do limite do teto de gastos. Em 2021 teve-se a decisão de investir cerca de R\$ 2,5 bilhões no sistema de metrô de Belo horizonte. Neste caso, segundo o governo, foi criada uma estatal apenas para poder viabilizar a operação:

“O aporte da União será realizado por meio da capitalização do Veículo de Desestatização MG (VDMG), empresa criada exclusivamente para a realização deste projeto, que será vendida no leilão de desestatização. Os recursos que serão usados pela futura concessionária na realização dos investimentos de ampliação e modernização dos serviços só poderão ser acessados se o Estado de Minas Gerais comprovar que as metas estabelecidas no contrato foram atingidas” (PPI, 2021a).

Ou seja, é muito fácil transformar uma concessão comum em PPP e vice-versa, modificando as obrigações, riscos e tarifas associadas. No final os recursos públicos necessários para o empreendimento serão os mesmos. Entretanto nesse trabalho focaremos naqueles contratos que podem gerar receita de outorga, mais especificamente, concessões comuns ou privatizações.

A suposição de concessões como a melhor prática no fornecimento de infraestrutura não é um assunto de consenso (QUELIN *et al.*, 2019). Em favor desse tipo de contratação, argumenta-se que as concessões apresentam incentivos de maior eficiência do que a burocracia pública (WARSEN; KLIJN; KOPPENJAN, 2019). Um arranjo com privado também promete ganhos de eficiência ao oferecer melhor valor pelo dinheiro e entrega de projetos dentro do prazo e dentro do orçamento (TAN; ZHAO, 2019). Essas premissas estão de acordo com a abordagem da Nova Gestão Pública em sua crença de que um modelo de mercado competitivo é a melhor forma de definir o papel e as operações do governo e de garantir a eficiência na gestão do governo como empresa (XIONG *et al.*, 2020).

No entanto, concessões e PPPs podem resultar na construção de infraestruturas superdimensionadas e ineficientes, endividamento de longo prazo, acesso desigual aos serviços devido a altas tarifas de usuário, adiamento de investimentos em partes menos lucrativas do projeto e renegociação de contratos em favor de fornecedores privados. Também existe um conflito institucional, uma vez que é muito comum quando uma das partes (o ator público) não é apenas um parceiro, mas também, em grande parte, um regulador (KOPPENJAN; ENSERINK, 2009). Monopólio privado e contratos inadequados em PPPs também podem resultar em falhas de mercado, levando à cobertura limitada da população, uso ineficiente de recursos e impactos ambientais e de saúde negativos. Sem a alocação de risco adequada, o setor privado não tem incentivos para inovar em design, tecnologia e gestão para aumentar a demanda do público pelo serviço (XIONG *et al.*, 2020). No âmbito de capacidade estatal, há de se ressaltar que um governo que tem dificuldade em administrar os investimentos públicos tradicionais provavelmente também terá dificuldades para administrar contratos de concessão (IRWIN; MAZRAANI; SAXENA, 2018).

Em uma negociação deste tipo, há um processo de assimetria de informação natural entre os setores regulados e os reguladores (REPOLÊS, 2015). Ademais, é muito comum na literatura que trata do comportamento do setor público, em especial de reguladores, o “vies de ação”, onde órgão só tem reconhecimento se perseguir inovações, e o “vies de excesso de confiança”, definido como uma ilusão de que as habilidades, incluindo o conhecimento específico, são melhores do que são e que é possível prever, com exatidão, condições de mercado e tecnológicos futuros (TASIC, 2011).

Estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI), ressalta a importância da participação efetiva do ministério de finanças (no caso brasileiro, o braço Fazenda do ministério da Economia), para garantir que os custos de longo prazo serão sustentáveis. As PPPs podem parecer mais baratas do que o investimento público tradicional e com o tempo, podem tornar-se mais caras e prejudicar a sustentabilidade fiscal, especialmente quando os governos ignoram ou não estão

cientes de seus custos diferidos e riscos fiscais associados (IRWIN; MAZRAANI; SAXENA, 2018). Em outro estudo do FMI, a instituição alerta que:

“ Em muitos países, projetos de investimento têm sido modelados com PPPs não por razões de eficiência, mas para contornar restrições orçamentárias e adiar o registro dos custos fiscais do fornecimento de serviços de infraestrutura. Por isso, alguns governos adquiriram projetos que não poderiam ser financiados dentro de seu espaço orçamentário expondo as finanças públicas a riscos fiscais excessivos” (IMF, 2019, p. 2, tradução própria)

A assunção de serviços pelo setor privado de obrigações acessórias também não é algo novo nos setores de infraestrutura. Entretanto, contratos de concessão com uma carga excessiva de investimentos cruzados poderiam ficar sujeitos a pedidos recorrentes de renegociação, dado que não estariam presentes os melhores incentivos para realização eficiente dessas intervenções pelo concessionário. Há também o risco da maldição do vencedor, associado à assimetria de informações, em que a empresa vencedora da licitação oferta o melhor lance baseada em projeções excessivamente otimistas, que dificilmente se sustentarão em termos práticos. Nesse caso, há riscos também à viabilidade de financiamento do empreendimento, uma vez que as receitas próprias futuras do concessionário podem ficar comprometidas em grande parte com obrigações de investimento sem retorno econômico-financeiro para o empreendimento.

No setor de infraestrutura, é comum que as desestatizações gerem algum tipo de retorno à União, especialmente quando ela é o poder concedente. Em telecomunicações, por exemplo, esta tradição vem desde as privatizações das teles na década de 90 até o leilão do 4G, 2014, onde apesar de todos os lotes não terem sido arrematados, a União ainda conseguiu arrecadar cerca de 5 bilhões de reais (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

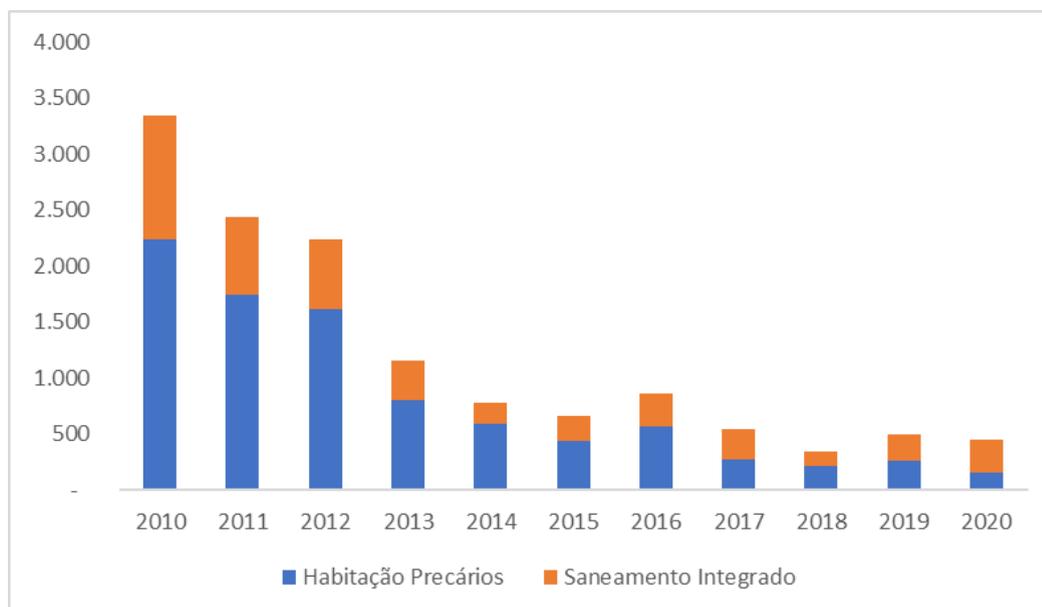
É meritório, evidentemente, que as instituições setoriais procurem direcionar a maioria das receitas advindas de outorgas de concessões para minimizar os gargalos do próprio setor. Não obstante, a alocação de todo excedente público dentro dos próprios setores é uma prática negativa para a sociedade, ao não se considerar a

produtividade marginal do investimento público ao direcionar boa parte dos recursos da nação a apenas alguns setores.

A alocação de todo excedente público gerado nos empreendimentos outorgados para despesas dentro dos próprios setores seria uma prática ineficiente do ponto de vista alocativo, ao centralizar os recursos para os setores mais rentáveis. No limite, setores que não possuem ativos passíveis de concessão onerosa (exemplos: Habitação, Mobilidade urbana, saúde e Educação) tenderiam a ter investimento abaixo do necessário em detrimento aos demais.

Para exemplificar, pode-se citar o caso das intervenções públicas de melhorias de favelas / assentamentos precários. A meta oficial do Governo Federal é, até 2030, garantir o acesso de todos a uma moradia digna, adequada e acessível. Para tanto, pretende-se prestar serviços básicos e urbanizar assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com atenção especial aos grupos em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018). Segundo Lima-Silva e Loureiro (2020), muitos programas de governo foram desenhados e implementados para atingir esse objetivo, mas os resultados ainda foram tímidos para inserir uma parte relevante da população em melhor situação de saneamento e formalidade urbana. Os principais programas federais sobre o assunto são a ações Urbanização de Assentamentos Precários e Programa o Saneamento Integrado, ambos iniciados no extinto Ministério das Cidades. No gráfico abaixo fica mais claro a drástica redução dos investimentos públicos nessa área. Em 2020, o valor pago (incluindo restos a pagar de anos anteriores), foi apenas 13% do total pago em 2010, conforme indicado na figura abaixo.

Figura 5 - Gastos com programas de Urbanização de Assentamentos Precários (2010-2020)



Fonte: Siga Brasil¹⁰, com valores pagos + Resto a Pagar Elaboração Própria

Não é surpresa, portanto, que segundo o IBGE (2020) o total de “aglomerados subnormais¹¹” saltou de 6.329 em 323 municípios para 13.151 em 734 cidades entre 2010 a 2019, atingindo cerca de 7,8% dos domicílios sendo classificados como assentamentos precários, distribuídos em municípios de regiões e características distintas.

O trabalho de Amorim e Faria (2021) se propôs a analisar se seria possível uma implementação de uma PPP em intervenções de urbanização de favelas. Devido as características únicas e complexas desse tipo de ação governamental, com uma multiplicidade de interlocutores, a conclusão dos autores é que, embora legalmente possível como uma PPP administrativa, um tipo de arranjo privado para financiar esses investimentos seria ingênuo por parte dos formuladores de políticas públicas. Conclui-se também da necessidade de priorização do orçamento públicos para

¹⁰ Habitação Precários: ações 10S3,10S6, 10SJ e saneamento integrado: 10S5. Deflacionado pelo IPCA SET/2020.

¹¹ Caracterizadas por padrão urbanístico irregular e falta de saneamento básico. Comumente conhecidas como favelas, palafitas, vilas, etc.

intervenções como estas, pois é uma função do Estado a redução das desigualdades e a promoção das necessidades mínimas de habitabilidade.

5.3 – Orçamentos paralelos e transparência dos gastos

Os princípios orçamentários¹² da unidade (o orçamento público deve se constituir em uma peça única), do orçamento bruto (todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem dedução), da universalidade (deve conter todas as despesas e receitas do exercício financeiro), da unidade de tesouraria ou de caixa (o produto da arrecadação de todas as receitas deve ser, obrigatoriamente, recolhido de forma centralizada em uma conta bancária única, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais), representaram importantes operadores da organização e transparência orçamentárias (VIEIRA, 2018). A destinação de outorga para outras finalidades que não a Conta Única significa a alocação de recursos por fora do processo orçamentário, criando uma espécie de orçamento paralelo, ferindo a maioria dos princípios orçamentários.

Essa prática de alocar recursos públicos em orçamentos que não passam pelo processo Legislativo é relativamente comum no arcabouço institucional brasileiro. O trabalho de Vieira (2018) consolida algumas das informações sobre a existência desses “orçamentos paralelos” na esfera federal, como despesas do setor elétrico, Serviços Sociais Autônomos – SSA (“sistema S”) e Conselhos de Fiscalização (CFP). Há uma percepção que boa parte dos recursos públicos oriundos da concessão de bens públicos estão sendo definidos pelos ministérios setoriais, agência reguladoras, tribunais de contas e, não obstante, lobbies privados em especial dos setores de infraestrutura.

A existência desses tipos de recursos públicos disponíveis sem o devido processo Legislativo Orçamentário, também traz consequências para o aspecto de

¹² Lei nº 4.320/1964 (art. 56) (BRASIL, 1964); Decreto-Lei nº 200, de 25 fevereiro de 1967 (art. 92) (BRASIL, 1967); Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 (art. 1º e 5º) (BRASIL, 1986); Constituição Federal de 1988 (164, §3º) (BRASIL, 1988)

transparências dos gastos públicos. Segundo Melo e Pereira (2013), as questões orçamentárias tendem ter baixa visibilidade política como resultado das barreiras técnicas à entrada de atores sem experiência para processar dados orçamentários e fiscais e para se envolver de forma significativa em debates. Afirmam, ainda, que grupos de interesse e lobbies desempenham um papel importante no processo orçamentário. A promoção de transparência fiscal é um caminho natural para avançar na diminuição da percepção de corrupção (ABREU; GOMES, 2021).

As discussões sobre *accountability* e transparência são conceitos centrais na teoria democrática contemporânea. Apesar de existirem diferentes conceitos concorrentes na literatura, a *accountability* pode ser definida como uma relação ou mecanismo social envolvendo uma obrigação, explicação e justificativa de um ator ou uma instituição a um fórum. O ator “*accountable*” (controlado) em uma relação de *accountability* deve explicar ou justificar suas ações passadas, presentes e futuras (planejamento), por meio de um conjunto de procedimentos formais (HUDAYA, 2014). Bovens (2005) argumenta que explicações e justificativas envolvem a transparência das informações, performance e um debate acerca de questões sobre as ações de quem é controlado. Neste sentido, o conceito da *accountability* necessita da transparência para sua operacionalização.

A legitimidade da democracia representativa passa por uma ação responsável dos agentes públicos para com os cidadãos, tendo em vista a delegação de autoridade/poder desses para com aqueles no momento das eleições. Dessa forma, a inclusão de mecanismos ou regras de definição orçamentária que não apresentam a devida discussão pública no parlamento apresentam baixa legitimidade democrática e abre caminhos para práticas não republicanas. Como citado por Filgueiras (2011, p. 72), o segredo favorece o surgimento de interesses privados na arena pública, desencoraja a participação da sociedade civil organizada e impede a imprensa de acompanhar/verificar possíveis abusos cometidos pelos agentes públicos. Do ponto de vista democrático, a inclusão de “orçamentos paralelos” deve ser observada como um retrocesso da democracia brasileira, uma vez que vai na contramão práticas de *accountability* e transparência.

Há duas maneiras principais para mapear e identificar orçamentos paralelos: a) pela perspectiva da natureza da receita, ou seja, analisando as naturezas de receitas arrecadadas (e/ou das despesas executadas, se for o caso); e b) pela ótica institucional, por meio do exame das atividades públicas das entidades responsáveis pela arrecadação da receita ou pela realização da despesa (VIEIRA, 2018). Segundo o autor:

“O Estado brasileiro, principalmente na esfera federal, ainda possui um conjunto expressivo de recursos públicos e entidades de natureza pública ou semipública completamente excluídos do processo orçamentário amplo, cujo tratamento dado, mesmo hoje em dia, conflita com as prescrições contidas na Constituição Federal e nos princípios orçamentários e também com os *benchmarks* internacionais. Essa situação compromete a transparência orçamentária e fiscal.”(VIEIRA, 2018, p. 66,67)

Alguns desses recursos possuem elevada amplitude e importância. Os recursos dos SSA são “orçamento paralelo” federal de grande materialidade, não apropriadamente transparente e nem mesmo captado pelas estatísticas de finanças públicas e que em conjunto registra valores expressivos da ordem de R\$ 32 bilhões (para o exercício de 2017), sendo de montante superior ao de diversos ministérios, autarquias e fundações públicas (VIEIRA, 2018). Estas entidades, quer com base na fonte de receitas (arrecadação ou dotação orçamentária) ou na natureza da despesa (serviços de assistência social, cultural e profissional), costumam exercer atribuições públicas, ainda que legalmente constituídas sob uma natureza privada. Apesar de normativamente terem que ter padronização contábil, a transparência das informações ainda é insuficiente (MENDES, L, 2021). Os conselhos profissionais apresentam características semelhantes e movimentam cerca de R\$ 3 bilhões, em valores de 2017 (VIEIRA, 2018).

No setor elétrico, existe a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), fundo setorial, criado pela Lei 10.438/2002 criada visando, originalmente, o desenvolvimento energético dos estados, a competitividade da energia produzida a partir de fontes eólica, pequenas centrais hidrelétricas, biomassa, gás natural e carvão mineral nacional nas áreas atendidas pelos sistemas interligados e a

universalização do serviço de energia elétrica em todo o território nacional. A CDE tem fonte de subsídio público e recursos privados, estes que estão embutidas nas tarifas de energia elétrica e tem orçamento para o ano 2021 estimado em R\$ 23,9 bilhões (BRASIL, 2021b). Suas principais despesas são: a) Conta de Consumo de Combustíveis (CCC) – Compensação aos sistemas que possuem custo mais elevado de geração (em geral, por queima de combustível; b) Tarifa Social e Energia Elétrica (TSEE) – Representa descontos nas tarifas de energia dos consumidores residenciais de baixa renda; c) Fontes Incentivadas para pequenos empreendimentos hidrelétricos, com base eólica, solar, biomassa e cogeração qualificada no consumo de energia elétrica; d) desconto para produtores rurais e aquicultores ; e) desconto para serviço público de água e esgoto; e) Custeio parcial das metas de universalização do programa Luz para todos; f) subsídio de distribuidoras de pequeno porte (SECAP, 2019).

É importante frisar que o financiamento de políticas públicas por meio de arrecadação de encargos na conta de luz está em debate no âmbito do TCU. No Acórdão nº 1215/2019 (BRASIL, 2019) e em decisões sequenciais, foi entendimento do Tribunal que os subsídios cuja natureza não esteja diretamente relacionada à política tarifária do setor não podem onerar as tarifas dos demais consumidores de energia elétrica. Isso significa que o ônus relativo aos custos desses subsídios não deve incluir os valores de CDE pagos pelos consumidores de energia elétrica e que devem, portanto, ser cobertas pelos recursos disponibilizados no Orçamento Geral da União.

5.3 – Mudanças recentes da legislação

Desde a adoção do teto de gastos, algumas mudanças legislativas foram realizadas que merecem destaque.

Com a Lei nº 13.448, de 2017, o poder concedente foi autorizado a destinar parte da outorga de empreendimentos de ferrovias e rodovias para investimentos a serem realizados pelos contratados em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública, os chamados “investimentos cruzados”, inclusive por meio de prorrogações ou relicitações da totalidade ou de parte dos empreendimentos

contratados, desde que haja comum acordo com os contratados. Nessa lei também foi autorizado a União a compensar haveres e deveres de natureza não tributária, incluindo multas, podendo ser utilizados para o investimento, diretamente pelos respectivos concessionários em malha própria ou naquelas de interesse da administração pública.

Nesse contexto, por exemplo, já foi firmado o contrato de prorrogação antecipada da concessão da ferrovia Estrada de Ferro Vitória-Minas – EFVM, que tem como contrapartida investimentos da concessionária em trechos ferroviários de interesse público, especificamente a construção da Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO, onde cerca de R\$ 2,7 bilhões, que seriam pagos em outorga à União, serão investidos pela controladora na construção da ferrovia (MINFRA, 2021). Dessa forma, mediante a citada autorização legal, tais investimentos de interesse público serão executados diretamente pela concessionária, sem transitar pelo OGU e pelo teto de gastos.

No caso do setor de telecomunicações, a Lei nº 13.879, de 2019 instituiu prerrogativa semelhante para conversão de outorga em investimentos. Sobre o setor de telecomunicações vamos detalhar melhor na próxima seção. Em ambos os casos, verifica-se que o poder concedente dispõe de mecanismos para, a seu critério, em casos específicos, converter compromissos de pagamento de outorga do concessionário em compromissos de investimentos de interesse público, por fora do processo orçamentário.

Na área de energia, a Lei 14.182/2021 (BRASIL, 2021c), que autorizou e regulamentou a pulverização do capital da Eletrobrás, destinou 50% de todo valor adicionado para a CDE. Toda vez que se destina recursos adicionais para a CDE, oriundos de outorga, é uma transferência de recursos do contribuinte para o consumidor de energia elétrica. Isso fica mais claro, uma vez que a destinação desses recursos deverá ser revertida à modicidade tarifária. Em 25 anos, estima-se que o valor a ser aportado na CDE decorrente no processo de desestatização da Eletrobrás seja de quase R\$ 30 bilhões. Ademais, a Eletrobras investirá R\$ 6,7 bilhões para a revitalização de bacias hidrográficas e navegabilidade, sendo elas as bacias

hidrográficas dos rios São Francisco, Madeira, Tocantins e Parnaíba, no reservatório de Furnas e sua navegabilidade fluvial. Além disso, R\$ 2,1 bilhões serão investidos para a eficiência energética na Região Norte do Brasil (MME, 2021).

As propostas de “outorga carimbada” estão presentes vários em projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Como destaque, vê-se o relatório aprovado na Comissão Especial (PL 7.063/2017 – Parcerias Público-Privadas), novembro de 2019. Essa comissão aprovou um texto que se propõe a ser um novo marco legal para concessões e PPPs, aglutinando a legislação vigente e dando novas diretrizes, flexibilizando em todos os níveis o uso direcionado de qualquer valor arrecadado (AGÊNCIA CÂMARA, 2019).

Sobre o PL acima, o acórdão do TCU no julgamento das contas do Governo Federal de 2019 (BRASIL, 2020), alertou que intenções de realizar despesas públicas à margem das respectivas leis orçamentárias anuais, é uma prática que pode decorrer em impactos negativos que poderiam extrapolar as fronteiras das finanças públicas, refletindo na macroeconomia do país e no comportamento dos agentes econômicos que atuam no mercado brasileiro. Alerta o tribunal que:

Assim ao invés de ingressar como receita, parcela relevante da contrapartida financeira da concessão passaria a ser adimplida mediante a assunção de compromisso por parte do concessionário junto a fornecedores privados. De igual forma, as obras pagas pelo concessionário não constariam das leis orçamentárias anuais, ficando à margem dos controles orçamentários e fiscais, dentre os quais o Teto de Gastos.(BRASIL, 2020, p. 227, grifo nossos)

Os casos expostos acima representam perda de receita potencial por parte da União, uma vez que implicam o direcionamento de receita de outorga, antes destinada à conta única, para empresas estatais, contas vinculadas, fundos privados ou outras finalidades, em diversos setores da economia. Essa vinculação de recursos acaba reduzindo a flexibilidade e a eficiência na gestão do caixa do setor público, dificultando o direcionamento dos recursos para as programações que deles mais necessitem a cada exercício.

Tais medidas vão na contramão das iniciativas dos poderes Executivos e Legislativo, que por meio da EC nº 109/21 flexibilizou o orçamento, promovendo

a desvinculação parcial do superávit financeiro de fundos públicos existentes e proibiu a criação de novos fundos (TAVARES; GREGGIANIN; VOLPE, 2021).

Entretanto, o conceito de “outorga carimbada” vem sendo utilizado em editais de licitação de concessões em setores como Portos, Rodovias, Parques Nacionais e, mais recentemente, telecomunicações, especialmente o leilão do espectro de radiofrequências para redes de telecomunicações de quinta geração – 5G, previsto para ocorrer ainda em 2021 e que será detalhado como estudo de caso na seção seguinte.

6 ANÁLISE E DISCUSSÕES

Decorrido a seção anterior, observou-se como alterações legais e procedimentais modificaram a dinâmica do recolhimento de outorgas em processos de desestatização. Essa seção está dividida em dois grandes blocos: (i) Estudo de Caso do “5G”, com ênfase nas manifestações do TCU; e (ii) Análise e discursões das hipóteses, bem como sugestões de melhorias institucionais.

6.1 O papel do TCU

A Corte de Contas brasileira desempenha um papel no processo de formulação de políticas que vai além do monitoramento e fiscalização (ALSTON *et al.*, 2005), tendo mudado o foco do modelo de auditoria de conformidade para a auditoria governamental/performance, sendo a última uma função essencial dos sistemas políticos modernos (SPECK, 2011). A literatura aponta a existência de três tipos de auditorias que podem ser realizadas pelas instituições de controle externo, a saber: financeira, conformidade e performance/desempenho (MENEZES, 2018).

A auditoria financeira busca avaliar a precisão das informações prestadas pelo órgão auditado. A de conformidade confere se as receitas e os gastos estão sendo autorizados de acordo com a legislação. Por fim, a auditoria de desempenho analisa a eficácia e a eficiência dos programas e políticas governamentais. Desde os anos de 1990, o TCU tem modernizado sua atuação reinterpretando seu mandato constitucional e ampliando sua atuação nas auditorias operacionais (MENEZES, 2015). Essa atuação vai ao encontro das recomendações das organizações multilaterais, como do banco mundial (STAPENHURST; TITSWORTH, 2002).

Vimos nas seções anteriores que o Legislativo possui algumas determinações sobre o orçamento público, sendo o TCU seu principal órgão auxiliar nesse sentido. O TCU tem, portanto, competência constitucional para investigar todos os aspectos da gestão orçamentária, da receita às despesas, compreendendo itens orçamentários administrados diretamente ou indiretamente pelo Poder Executivo. O TCU também

tem o poder de fiscalizar as transferências de recursos federais para estados, municípios ou entidades fora do setor público (SPECK, 2011). Essa delegação de poderes do Legislativo para uma outra entidade, neste caso o TCU, está na linha do defendido por Alston *et al* (2005), no sentido que a complexidade das regras e minúcias orçamentárias, em especial na avaliação nas fases de implementação e avaliação de políticas públicas fazem com que os parlamentares tenham pouco interesse no envolvimento direto e no monitoramento dos recursos.

Diferente de outros países, a corte de contas brasileira goza de prerrogativas importantes, incluindo a capacidade de emitir multas e, mais importante, anular licitações e leilões em andamento. O órgão também pode decidir que os titulares de cargos públicos não são elegíveis para concorrer a cargos por causa de desvios. Sua estrutura é fonte de grande prestígio, sendo reconhecido como uma instituição altamente profissionalizada, caracterizada por recrutamento meritocrático, grandes orçamentos e infraestrutura sofisticada. Junto com outras instituições de controle, são determinantes-chave do desempenho geral da democracia brasileira (MELO; PEREIRA, 2013).

Segundo Menezes (2015), com a privatização de ativos públicos em diversos setores econômicos como os de telecomunicações e energia elétrica, este tribunal reinterpretou seu mandato constitucional, adaptando-se ao novo modelo regulatório do estado brasileiro, transformando-se em um dos principais órgãos de fiscalização horizontal das agências reguladoras federais.

Nesse contexto, a atuação do TCU nas deliberações das agências reguladoras é essencial na redução do excesso de discricionariedade do ente regulador, tornando o regime regulatório mais transparente e com melhor equilíbrio de interesse entre concessionários e usuários, proferindo legitimidade para a atuação regulatória (MENEZES, 2015). A autora alerta, entretanto, que como um órgão auxiliar do Congresso Nacional, o seu grau de alinhamento com os interesses do Legislativo é o suporte da legitimidade da sua atuação de controle, e não pode se excluir os interesses do Tribunal também como um agente político.

como tecnologia fundamental para que uma nação possa se inserir no contexto da transformação digital e indústria 4.0 (SPADINGER, 2021).

O processo administrativo no âmbito da Anatel que culminou na aprovação da minuta de edital para a licitação do 5G foi iniciado em 7/2/2018. O TCU analisou e proferiu seu acórdão em agosto de 2021 (BRASIL, 2021d) e o Edital foi lançado pela ANATEL em setembro de 2021 (BRASIL, 2021a), com expectativa de leilão em novembro do mesmo ano.

Durante esse período, vários atos normativos, como portarias e decretos, foram emitidos pelo Poder Executivo para orientar a agência na elaboração do leilão e a consequente destinação dos recursos. Todas as normas foram no intuito de criar encargos ao privado na finalidade de capturar o maior valor possível da renda obtida no leilão apenas para o setor de telecomunicações, mesmo que indiretamente, como no caso das escolas. Nota-se que todos os atos foram assinados apenas pelo Ministro das Comunicações, no caso das Portarias, e em conjunto com o Presidente, no caso dos decretos.

Quadro 2 – Atos normativos de diretrizes ao leilão do 5G

Ato Legal	Obrigações ao leilão do 5G
Portaria 418/2020/MCTIC, de 31/1/2020	a) incentivo ao compartilhamento de infraestrutura ativa e passiva entre os prestadores, incluindo postes, torres, dutos e condutos; b) atendimento com banda larga móvel em tecnologia 4G ou superior, para cidades, vilas, áreas urbanas isoladas e aglomerados rurais, que possuam população superior a 600 habitantes, de forma complementar a outras políticas públicas vigentes; a cobertura de rodovias federais com banda larga móvel; e redes de transporte de alta velocidade, preferencialmente em fibra óptica, para municípios ainda não atendidos;
Portaria 1.924/2021/SEI-MC OM, de 29/1/2021	a) estabelecimento de obrigação de implantação do Programa Amazônia Integrada e Sustentável (Pais), que compõe o Programa Norte Conectado; b) estabelecimento de obrigação de implantação de uma Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal,

	<p>composta por rede móvel, limitada ao território do Distrito Federal, e rede fixa para atendimento aos órgãos públicos federais, complementar à rede de governo existente;</p> <p>c) incentivo à cobertura de áreas rurais desassistidas; e</p> <p>d) incentivo à utilização de rede de acesso aberta, de modo a promover interoperabilidade entre os equipamentos de diversos fornecedores</p>
Decreto nº 10.799, de 17/09/2021	<p>a) implantação de infraestruturas prioritariamente em cidades com inexistência de redes de acesso de alta capacidade, com vistas à promoção da melhoria da qualidade, à oferta de novos serviços aos cidadãos e ao aumento da eficiência dos serviços públicos;</p> <p>b) expansão da cobertura de redes de acesso móvel, em banda larga, priorizado o atendimento de cidades, vilas, áreas urbanas isoladas, aglomerados rurais e rodovias federais que não disponham desse tipo de infraestrutura;</p> <p>c) expansão das redes de acesso em banda larga fixa, com prioridade para setores censitários, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, sem oferta de acesso à internet por meio desse tipo de infraestrutura;</p> <p>d) - prestação temporária de serviço de banda larga fixa ou móvel com o objetivo de promover o acesso à internet, para uso individual ou coletivo, de pessoas físicas ou jurídicas estabelecidas em ato do Ministério das Comunicações.</p> <p>e) - fixação dos compromissos de expansão dos serviços de telecomunicações, que priorizará a cobertura de setores censitários com escolas públicas.</p>
Decreto nº10.800, de 17/09/2021	<p>a) Regulamenta o Programa Amazônia Integrada Sustentável e o seu Comitê Gestor</p> <p>b) retira a exclusividade da Telebrás gerir o processo de implementação da nova rede privativa federal 5G</p> <p>c) Amplia o rol de possíveis financiamentos para a infraestrutura.</p>

Elaboração Própria

Cabe ressaltar que os decretos foram editados após a análise do TCU e visaram sanar algumas das recomendações e determinações do órgão. No edital do 5G, foram criadas algumas figuras de governança novas para gerir os recursos:

- Entidade Administradora da Faixa (EAF) – Cabe à EAF a implantação das redes PAIS e a Rede Privativa, as quais serão transferidas à União quando estiverem operacionais (ou seja, subtende-se que a operação e os custos associados serão do Poder público).
- O Grupo de Acompanhamento da Implantação das Soluções para os Problemas de Interferência (GAISPI), coordenado e presidido por um conselheiro da ANATEL, terá representantes de todas as Proponentes vencedoras e representante do Ministério das Comunicações. Terá como função principal dar as diretrizes de atuação da EAF
- Entidade Administradora da Conectividade das Escolas (EACE) – a instituição terá representantes da ANATEL, dos ministérios de Comunicação e Educação, além das empresas privadas. Terá como função implementar a conectividade das escolas.
- Grupo de acompanhamento de custeio a projetos de conectividade das escolas (GAPE) – O GAPE terá os projetos definidos pelo MEC, mas será coordenado pela Anatel.

Todas essas instâncias de governança foram aprimoradas após a análise do TCU, uma vez que caracterizam investimentos que estão fora do objeto da concessão em si. Como se nota do quadro 3, no 5G, os compromissos de abrangência e de investimentos que estão associados aos lotes e devem ser executados pelas licitantes vencedoras, por meio das supracitadas empresas. Para cada faixa de frequência, a Anatel elaborou um estudo de precificação, calculando o preço mínimo dos lotes nacionais como a diferença entre o valor presente líquido (VPL) de cada faixa de frequência e o valor dos respectivos compromissos exigidos.

Essas informações estão dispostas na tabela 2. O edital lançado em setembro de 2021, traz previsão de conversão da outorga em uma série de

investimentos e contrapartidas a serem efetuados pelos vencedores do certame, inclusive investimentos não diretamente ligados à nova rede 5G. Eventuais ágios, ou seja, valores ofertados que excedam os preços mínimos definidos para os lotes do leilão, sejam convertidos em obrigações adicionais. Isto é, apesar do critério de julgamento das ofertas do leilão ser por maior valor, todo eventual ágil seria convertido em obrigações adicionais de investimentos no setor de telecomunicações, com compromissos constantes em anexos do edital.

Tabela 2 – Compromissos do leilão 5G

Compromissos	R\$ milhões
(a) Custos decorrentes da desocupação da faixa de 3.625 MHz a 3.700 MHz	394
(b) Soluções para os problemas de interferência prejudicial na recepção do sinal de televisão aberta e gratuita	3.574
(c) Programa Amazônia Integrada e Sustentável - PAIS e Rede Privativa de Comunicação da Administração Pública Federal	2.346
(d) Projetos de conectividade das escolas públicas de educação básica	7.607
(e) Arrecadação de outorga para a conta única da União	3.058
(f) Outros Compromissos, como 4G em localidades e trechos de rodovias, Redes de <i>Backhaul</i> , etc ¹³	28.782
Total	45.760

Elaboração Própria com base nas informações do Edital (BRASIL, 2021a) e Acórdão TCU (BRASIL, 2021d)

O objetivo dessa seção é trazer as principais observações das argumentações do processo do TCU sobre o assunto 5G - Acórdão TCU 2032/2021 - (BRASIL, 2021d) e que tenham relação com o impacto fiscal das decisões acerca do certame. Em muitos

¹³ Os valores de a) à e) da tabela foram tirados do anexo 27 do Edital da ANATEL. O valor de (f) foi retirado do relatório do TCU, uma vez que não foi possível analisar toda a nova modelagem pelo edital (feitas em linguagem python). O valor atualizado pela ANATEL dos compromissos do edital é cerca de R\$ 50 bilhões (SANTANA, 2021), o que não modifica o cerne da análise. Esse trabalho foi submetido antes da realização do leilão.

casos, são observações que vão além do escopo de telecomunicações abrangendo aspectos fiscal, de governança e regulatório.

Primeiramente, é importante ressaltar que em nenhum momento foi questionado pelo TCU sobre a relevância ou não do critério não-arrecadatário do certame definido pelo poder Executivo, sendo, de fato, entendido como uma discricionariedade dos gestores do momento.

Abaixo vamos ressaltar duas posições, por vezes conflitantes, do Tribunal: a da área técnica e o voto do relator, que foi o que prevaleceu para o acórdão final. Essa distinção é importante para observar como o TCU se posiciona como um corpo técnico altamente qualificado e insulado e como seus ministros podem muitas vezes discordar da área técnica, corroborando os argumentos de Menezes (2015) sobre o aspecto também político do corte de contas.

Abaixo seguem alguns comentários acerca da análise da área Técnica (Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Hídrica, Comunicações e Mineração - SeinfraCOM). Sobre a natureza das políticas públicas e as características da necessidade de escolha entre os setores, ressalta-se a seguinte passagem:

“Embora se entenda que a ampliação da infraestrutura de telecomunicações em qualquer localidade do país seja algo benéfico e desejável, quando se trata de dinheiro público, é necessário que se avalie o benefício dos investimentos financiados, frente ao montante despendido, tendo em vista que a decisão por determinado gasto necessariamente implica que outras opções deixarão de ser atendidas” (BRASIL, 2021d, p. 74)

Ainda neste contexto, muitas considerações foram feitas no sentido de que duas das intervenções previstas, a rede privativa e o PAIS, seriam caracterizados como política pública ordinária, e não afeito ao escopo do edital do 5G, destacando as seguintes passagens:

“Não há dúvidas de que existe interesse público nas mais diversas atividades e políticas públicas executadas pelo Estado Brasileiro. Desse modo, se, por um lado, não há óbice à construção e contratação de uma rede privativa por intermédio de uma Parceria Pública-Privada (PPP) ou de uma licitação regida pela Lei 8.666/1993 ou pela Lei 14.133/2021, por outro lado, não há base legal para incluir a construção e contratação como compromisso em um edital da Anatel regido pela Lei Geral de Telecomunicações e que visa a outorgar o uso de frequências para prestação do serviço de telefonia móvel e

banda larga. Entender diferente seria admitir que qualquer contratação de telefonia ou internet por parte de um órgão público federal poderia ser feita no âmbito de um edital da Anatel de licitação de outorga de frequências, o que é nitidamente contrário à legislação vigente. Analogamente, seria o mesmo que exigir em editais de concessão de aeroportos que as licitantes vencedoras arcassem com custos de passagens aéreas para os servidores da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), ou, em editais de concessão de rodovias, que as licitantes vencedoras comprassem automóveis para o transporte funcional dos servidores da Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT). No limite, o argumento do MC levaria à conclusão de que qualquer insumo para o funcionamento da Administração Pública poderia ser exigido como “compromisso adicional” em editais de concessões, alienações e licitações, o que é manifestamente ilegal” (BRASIL, 2021d, p. 165), grifos nossos.

Ainda sobre a rede privativa, a área técnica salientou o eminente risco fiscal e enfraquecimento do teto de gastos ao delegar à uma associação privada constituída pelas licitantes vencedoras, para executar, à margem do Orçamento-Geral da União, o projeto de rede de privativa, configurando violação à normas jurídicas orçamentárias e fiscais, em especial ao novo regime fiscal e aos princípios, constitucionais e legais, que regem o orçamento público, em especial os princípios da universalidade e do orçamento bruto (BRASIL, 2021d, p. 179).

No que concerne a gestão dos recursos arrecadados e a serem administrados pela EAF, a intenção inicial da ANATEL era que poderia haver uma flexibilidade entre os objetos. Nesse sentido a área técnica opinou que:

“Autorizar tal remanejamento, na prática, além de configurar desvio de finalidade ao permitir a aplicação dos recursos em finalidade estranha à pactuada no instrumento convocatório, criando uma insegurança jurídica, tornaria dispensável a fiscalização realizada por esta Corte, pois cada projeto poderia receber, no futuro, aportes consideravelmente superiores ao inicialmente planejado e auditado” (BRASIL, 2021d, p. 142)

Abaixo seguem alguns comentários acerca da análise do relator (Min Raimundo Ribeiro) e que foram incorporados no acórdão final. Das cercas de 30 sugestões de determinação ou recomendações do relatório da área técnica e do ministério público junto ao TCU, o voto do relator, e aprovado pelo plenário, aponta discordâncias em 14 delas (itens 53, 67, 68, 78, 87, 90, 91, 166, 197, 199, 202, 223, 236 e 240 do voto).

No âmbito deste trabalho, o mais importante é a análise sobre se alguns investimentos deveriam ou não estar dentro do teto de gastos, como observou a área técnica. Nesse sentido, a posição do relator foi de que a ANATEL poderia, excepcionalmente, em face de relevantes razões de caráter coletivo, condicionar a expedição de autorização à aceitação, pelo interessado, de compromissos de interesse da coletividade, com base art. 135 da Lei Geral de Telecomunicações (BRASIL, 1997). Em resumo, o relator aceitou a argumentação do MCOM que a rede privativa tem base no interesse da coletividade e visa defender o próprio Estado Democrático de Direito e que não se trata, portanto, de um insumo para a Administração Pública, mas de uma necessidade de Estado para que se possa promover a introdução das redes de quinta geração no Brasil (BRASIL, 2021d, p. 360).

O relator ressalta ainda que a faculdade conferida à Anatel deve atender a três condições: 1) ser usada apenas em caráter excepcional e não, portanto, rotineiramente; 2) ser motivada por relevantes razões de caráter coletivo; 3) que os compromissos sejam de interesse da coletividade. Segundo o relator, todas essas condições foram atendidas e reafirma que quem define o que é interesse público é o Poder Executivo, na condição de formulador da política pública. Sobre o conceito de interesse público, afirma que:

“Primeiro, porque a expressão “interesse da coletividade” é o que no direito se denomina conceito jurídico de conteúdo indeterminado, ou seja, fluido, cuja determinação se dá em cada caso concreto, consideradas as suas circunstâncias. Para tanto, é importante identificar, desde logo, as zonas interpretativas de certeza positiva e negativa e a zona de incerteza (...) No entanto, por ser a expressão “interesse da coletividade” um conceito jurídico indeterminado, há naturalmente uma zona de incerteza relativamente a hipóteses que não se enquadram facilmente nem da zona de certeza positiva nem na zona de certeza negativa. Entendo ser este o caso da rede privativa (...) Portanto, diante dessas circunstâncias acima expostas, entendo que a avaliação do Poder Executivo, na condição de formulador da política pública, quanto ao enquadramento da rede privativa como de “interesse da coletividade”, ainda que possa comportar controvérsias, conforme bem apontado pela SeinfraCOM, está dentro da zona de incerteza da interpretação da norma, motivo pelo qual entendo que, nesses casos, deve o TCU adotar a autocontenção e prestigiar as escolhas do formulador da política pública, porquanto feita dentro do espaço hermenêutico que o texto da norma permite e acompanhada das necessárias justificativas” (BRASIL, 2021d, p. 362–364, grifos nossos)

Ainda que sendo uma zona cinzenta em termos de conceito jurídico indeterminado, o entendimento do Tribunal foi que o Poder Executivo tem a prerrogativa única de determinar o que é de “interesse público”. Voltaremos a essa parte na parte final desse trabalho, sugerindo mudanças institucionais acerca do tema.

Um fato curioso é que a presença de compromissos para conectividade de escolas é um ponto que acabou entrando no acórdão do TCU como recomendação. Neste caso, não teve impacto no valor do edital, mas tiveram impacto direto na arrecadação federal de recursos para conta única da União. Podemos concluir que, no limite, se o poder Executivo não tivesse incluído tantos compromissos, com a anuência do TCU, a União poderia ainda arrecadar cerca de R\$ 40 bilhões no leilão do 5G. Ressalta-se que, nas regras atuais do teto de gastos, esse valor poderia ser usado unicamente para amortização da dívida, contribuindo para a melhoria das expectativas macroeconômicas.

6.3 – Análise das hipóteses

Resgatando as hipóteses apresentadas na introdução deste estudo:

H1: O arranjo na distribuição dos excedentes de recursos dos novos processos de desestatizações, após a legislação do teto de gastos, teve o escopo de priorizar políticas públicas setoriais, em detrimento das demais, criando “orçamentos paralelos” de recursos a serem alocados pelo Governo Federal

É possível observar que houve sim uma mudança de paradigmas após a implementação do teto de gastos. Primeiramente, temos as mudanças de legislações no caso de ferrovias (Lei 13.448/2017) que possibilitou o investimento cruzado, onde já se tem como resultado acordo destinando quase R\$ 3 bilhões para uma ferrovia que não tinha conexão com a concessão que gerou o excedente econômico

No caso de energia elétrica, um bom exercício é comparar as Exposições de motivos de duas Medidas Provisórias: a MP 688/2015 que gerou a Lei 13.448/2017 (BRASIL, 2017) e da MP 1031/2021 que gerou a Lei 14.182/2021 (BRASIL, 2021c). Ambos foram normativos que foram enviados pelo Poder Executivo no intuito de normatizar e dar diretrizes para processos de desestatizações de ativos do setor elétrico. Na MP de 2015 há quatro parágrafos dedicados ao tema de equilíbrio fiscal e a necessidade de manter a trajetória sustentável da dívida pública. Na MP de 2019, há apenas uma menção, de forma indireta. Fica evidente a mudança de postura do Executivo quanto ao aspecto não-arrecadatório.

Finalmente no caso das telecomunicações foi o mais acentuado de todos. Conforme vimos na seção anterior, o leilão do 5G foi o maior já realizado pela ANATEL e é considerando o maior leilão dessa modalidade do mundo, justamente por oferecer um maior número de faixas a serem leiloadas (SIMÕES GOMES, 2020). E a mudança de postura do governo foi explícita. No leilão de 2014 (4G), dos quase de R\$ 10 bilhões arrecadados das empresas vencedoras, a União ficou com 50% das receitas. Já no 5G, da estimativa de R\$ 45 bi de compromissos a serem desembolsados pelas empresas vencedoras do leilão, a União ficaria com pouco mais R\$ 3 bi, sendo que alguns compromissos como rede privativa ou a conectividade de escolas são típicas políticas públicas que poderiam ser executadas dentro do OGU, segundo a área técnica do TCU.

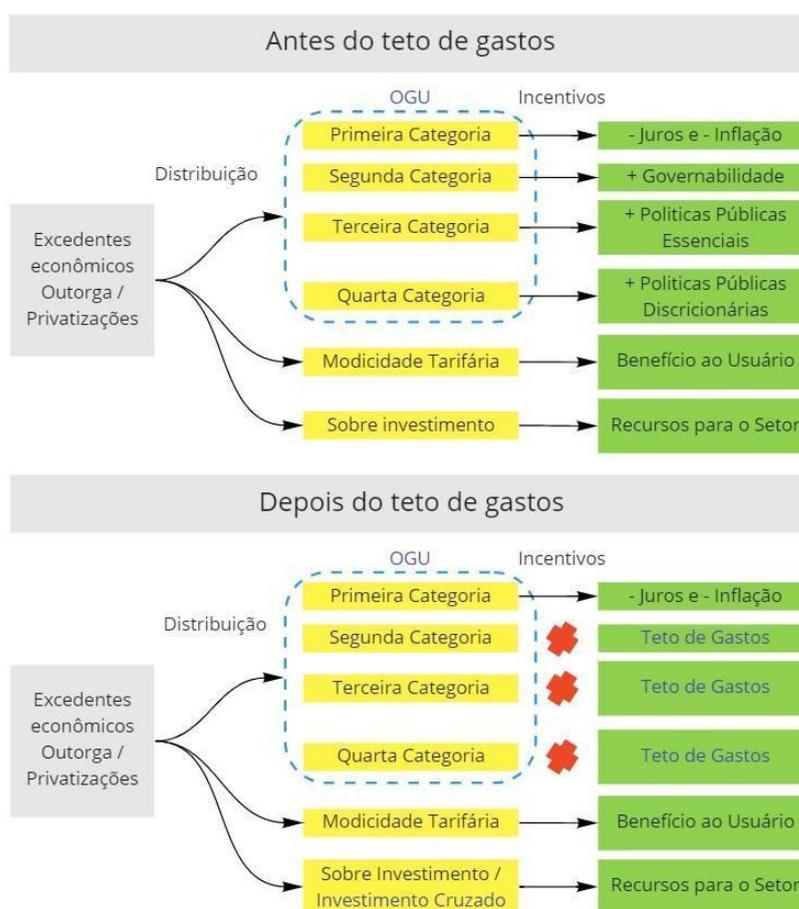
O único setor analisado que não houve tal movimento, ainda, foi o de Petróleo e Gás, mas justamente porque, na última grande arrecadação, em 2019, teve uma mudança no regramento no teto de gastos que permitiu a utilização dos recursos de forma flexível, inclusive distribuindo para Estados e Municípios.

Dessa forma, as análises apresentadas confirmam nossa hipótese de que o arranjo na distribuição dos excedentes de recursos das novas concessões/privatizações teve o escopo de priorizar políticas públicas setoriais, em detrimento das demais políticas, criando “orçamentos paralelos” de recursos a serem alocados pelo Governo Federal.

Voltando com o arcabouço descrito em (ALSTON *et al.*, 2005), resolvemos ilustrar graficamente na figura 7, quais os incentivos dos agentes para fazer uso do possível excedente econômico de um processo de desestatização.

Antes do Teto de Gastos, o valor do excedente tinha dois caminhos naturais: transitar pelo OGU ou ser destinados aos usuários (menor tarifa) ou com investimento além do mínimo necessário (o que definimos aqui como sobre investimento). Os recursos que entrassem no OGU teriam o caminho natural de disputas entre todas as categorias, podendo privilegiar as condições macroeconômicas, governabilidade ou as políticas essenciais ou discricionárias. Com a efetiva implementação da nova regra fiscal, os objetivos da segunda, terceira e quarta categorias ficaram prejudicados, uma vez que todo excesso de arrecadação é direcionado para amortização da dívida.

Figura 7 – Incentivos dos agentes na alocação de excedentes econômicos



Elaboração própria

Não é surpresa, portanto, que o tanto o poder Legislativo como os ministérios setoriais tenham incentivo de direcionar os recursos para fora do orçamento, seja garantindo uma menor tarifa, seja direcionando investimentos não essenciais para possíveis bases eleitorais, ou ainda investimentos cruzados como no caso de ferrovias, autorizados pela Lei 13.448/2017.

Esse movimento ficou bastante explícito no caso do setor de energia elétrica (dinheiro para fundos regionais e para a CDE com intuito de modicidade tarifária) como no caso do 5G (recursos para escolas, internet em pequenas localidades e em rodovias).

Continuando a análise das hipóteses apresentadas na introdução, temos:

H2: Os arranjos na distribuição dos excedentes de recursos das novas concessões/privatizações foram acompanhados pelo congresso federal de forma subsidiária

Com a advento da internet, boa parte do debate público foi transferido para o âmbito das redes sociais. De acordo com Maia e Soares (2021, p. 2), “como na sociedade tradicional, as redes sociais logo foram dominadas por questões e temas relacionados ao que estava acontecendo politicamente naquele momento particular”. Daí a necessidade de se verificar como os parlamentares brasileiros se manifestaram nas redes sociais acerca de um projeto, economicamente e socialmente importante para o país.

O Twitter é uma das principais ferramentas utilizadas na arena política para o debate público eleitoral, inaugurando o fenômeno, segundo Almeida e Gomes (2021), da “twittocracia”, em que atores políticos utilizam a plataforma para a publicização de seus posicionamentos. Embora a rede social, possua pouco mais de 16 milhões de usuários e não represente o eleitor mediano brasileiro, nos últimos anos, o Twitter tornou-se um termômetro do debate político no Brasil e em muitos outros países (NÚCLEO, 2021). Em geral, o que é “*trending topics*” no Twitter passa a ser comentado

em outras redes sociais, em outras, palavras é uma rede que influencia outras redes. Daí a sua importância analítica nas análises recentes de Ciência Política, em especial.

Apesar de termos abordados outros exemplos, o estudo de caso mais detalhado foi o do 5G, o qual iremos concentrar a nossa análise das redes sociais. As informações da tabela abaixo foram obtidas da base de dados do Monitor de Twitter, do Núcleo Jornalismo¹⁴, no período de 22/06/2021 a 18/09/2021. Nessa plataforma é possível acompanhar o posicionamento de 79 senadores e 507 parlamentares por um período de aproximadamente 3 meses.

A análise dos Twitter foi elaborada a partir de uma leitura crítica dos comentários, para em seguida classificarmos a valência acerca dos comentários como: negativo, neutro ou positivo. O quadro a seguir apresenta apenas as informações para os comentários dos parlamentares acerca da temática do 5G. Como podemos observar, apenas 21 parlamentares se posicionaram, ao consideramos deputados federais e senadores, esse número representa apenas 3,5% dos representantes dos eleitores brasileiros, um percentual pouco expressivo se consideramos a importância e a vultuosidade de recursos envolvidos.

Tabela 3 - Valência dos Tweets acerca das Temáticas do 5G e da Privatização dos Correios

Valência dos do Tweet	Correios		5G	
	Número de Parlamentares	Total de Tweets	Número de Parlamentares	Total de Tweets
Negativo	130	1.070	5	7
Neutro	18	28	2	4
Positivo	37	65	14	24
Total Geral	185	1.163	21	35

Fonte: Elaboração própria, com dados do Núcleo (2021)

¹⁴ <https://www.nucleo.jor.br/monitor/>

Essas análises preliminares e descritivas corroboram com nosso argumento de que os deputados e senadores não se ocuparam de forma contundente ao tema do 5G. Ao contrário, por ser uma matéria bastante técnica e específica foi delegada, quase que exclusivamente ao Poder Executivo e ao órgão de controle auxiliar ao Congresso Nacional, o TCU.

Deve-se destacar, ainda, que o período de análise dos Tweets refere-se ao momento em que o processo do 5G estava sendo analisado e julgado pelo TCU, com ampla repercussão na mídia, tendo em vista que havia dúvidas se a corte de contas autorizaria ou não o prosseguimento do leilão. Ao mesmo tempo, houve um trabalho intenso pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados para que os recursos de outorga da licitação fossem direcionados recursos para a conectividade das escolas.

Apesar disso, observou-se observamos um engajamento social muito fraco sobre o assunto. Embora a maioria fosse positivo, concentrava-se majoritariamente em uma única parlamentar, a deputada Tabata Amaral (PSB-SP), que não é da base do governo. Das poucas menções negativas, apenas uma postagem (Deputada Perpétua Almeida, PCdoB-AC), interrogando sobre a transparência do edital e a rede privativa do governo federal (ponto mais questionado pelo TCU).

Neste mesmo período tivemos a aprovação, na Câmara dos Deputados, do PL que autoriza o processo de desestatização dos Correios. O PL dos Correios foi aprovado por 286 a favor, 173 contra, além de 3 deputados que presidiram sessão e não votaram. Nota-se que nesse caso foi diferente do 5G, que não precisou passar por autorização legislativa. E, diferentemente, foi visto um amplo engajamento na rede social, com pelo menos 1.163 menções ao tema. Curiosamente, apesar dos 286 votos a favor, apenas 37 se manifestaram publicamente a favor.

Com base nas informações coletadas, há indícios que as teorias de Fiorina (1981) se confirmam: O interesse dos congressistas é alto quando há ganhos políticos sobre o que se está discutindo no parlamento (ex: Correios). No caso dos Correios, podemos pressupor que há um ganho político em se posicionar contra a privatização, mesmo que durante a votação o parlamentar tenha seguido outro caminho.

Por outro lado, temas muito técnicos e específicos como o 5G de um setor que já é privado, gera pouco interesse dos congressistas e, conseqüentemente, da população em geral. Entretanto, não há como confirmar categoricamente que o parlamento acompanha de forma secundária o assunto de desestatizações, apenas com esses dois casos. É possível indicar que este é um tema para pesquisas futuras e que nosso trabalho demonstrou indícios que o parlamento brasileiro, se engaja em temas que despertem maior interesse da população e, conseqüentemente, gere maior ganhos políticos.

6.4 – Análise, discussão e sugestões de melhorias institucionais

Além das análises das hipóteses em si, é preciso fazer algumas considerações acerca dos temas abordados nesse trabalho. Muitos chegam a afirmar que, depois de uma constituição, o orçamento deveria ser a lei mais importante de um País, uma vez que é nele que são explicitadas as preferências de uma nação na alocação de seus recursos (CUNHA; REZENDE, 2019). Quando recursos são capturados e não transitam pelo orçamento, acaba que se perde um pouco dos valores democráticos da nação.

Da nossa análise concordamos com os argumentos de Melo e Pereira (2013) que o sistema de presidencialismo de coalizão é, por enquanto, o que mais se adequa ao nosso histórico cultural e institucional. Nessas condições é o jogo democrático cujas regras devem ser observadas pelos agentes políticos e econômicos. Dessa forma, a distribuição de recursos entre as categorias de despesa, conforme Alston *et al.* (2005) são essenciais para o equilíbrio institucional, e em especial as emendas parlamentares. Entretanto, é necessária uma melhor reflexão sobre a rigidez orçamentária dessas emendas e a premente necessidade de uma maior transparência desses recursos. Acreditamos que destinar 50% dos recursos de investimento para emendas (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021), impede a capacidade da União de implementar políticas públicas estruturantes em âmbito nacional, impactando mais aquelas políticas que não possuem possibilidade de investimento por meio de parcerias com o setor privado, como no caso de urbanização de favelas (AMORIM; FARIA, 2021).

De certo, a vida seria muito mais simples se não tivesse restrições. E isso se aplica também ao orçamento público. Neste sentido, uma solução fácil para resolver qualquer um dos conflitos tratados nesse trabalho seria adotar as diretrizes da teoria MMT, que defende que o dinheiro é um bem puro que o Estado pode criar à vontade, desde que em moeda própria, onde o banco central atua como "o agente fiscal do governo" e que a expansão monetária não tem relação entre déficits fiscais, taxas de juros ou inflação (DRUMETZ; PFISTER, 2021). Entretanto, defendemos que esta proposta é ingênua e não observa as características de países em desenvolvimento.

De fato, a MMT vem ganhando força como uma nova abordagem das políticas fiscais que emergiram nas economias desenvolvidas, após a crise de 2008, onde o estímulo é necessário e viável. Blanchard, Felman e Subramanian (2021), afirmam que embora à primeira vista o espaço para estímulos parece ainda maior nos mercados emergentes, os limites da dívida são de fato mais rígidos do que as economias avançadas, sendo necessário, na situação atual, um ajuste fiscal responsável e lento. De maneira mais geral, deve-se ter cuidado ao importar no alegado o novo consenso fiscal para os mercados emergentes (BLANCHARD; FELMAN; SUBRAMANIAN, 2021). Mesmo antes da pandemia, o endividamento dos Países emergentes já era preocupante, e é preciso lembrar o quão doloroso é para a população, especialmente a mais carente, quando um País não consegue pagar sua dívida (STIGLITZ; RASHID, 2020). A falta de efetivo espaço fiscal no Brasil torna uma simples cópia da expansão fiscal dos Países desenvolvidos inviável (CARVALHO; BARBOSA, 2021). Drumetz e Pfister (2021, p. 24) sintetizam que "no geral, parece que o MMT é baseado em uma abordagem desatualizada da economia e que o significado do MMT é mais um manifesto político do que uma teoria econômica genuína"

Todo esse debate deixa claro que, no caso brasileiro, algum tipo de regra fiscal é necessário para buscar níveis mais baixos de juros, inflação (que sempre afeta os mais pobres desproporcionalmente), e por consequência, um crescimento econômico sustentável. O teto de gastos tinha a promessa de explicitar os conflitos e ser uma regra simples e de fácil monitoramento. Entretanto, segundo Mueller (2020) a

economia é um sistema complexo onde a noção de equilíbrio é muitas vezes superestimada, uma vez que natureza das políticas públicas são de complexidades ímpar, onde as variáveis não podem ser plenamente controladas e previsíveis, devendo-se, portanto, desenhar políticas que sejam flexíveis às mudanças imprevistas de fatores externos e internos.

O novo regime fiscal tem como pressuposto reformas estruturantes de contenção de gastos, dando um outro aspecto para a função do Estado na sociedade. E todos esses debates levam tempo. A última reforma da previdência levou mais de 5 anos para ser aprovada. A nova lei de licitações, quase 30 anos. E conforme demonstramos ao longo do texto, o novo regime fiscal teve nos seus anos iniciais várias modificações, além de várias tentativas que não foram bem-sucedidas (FERNANDES; TOMAZELLI, 2021).

É necessário reconhecer que a regra do teto de gastos contribuiu fortemente para fazer a ancoragem das expectativas macroeconômicas, levando por um curto período a uma política de juros reais mínimo, poupando recursos públicos no serviço da dívida. Entretanto, podemos concluir que a regra não é perfeita, uma vez que levou a uma diminuição do investimento público, a uma corrida por maior rigidez no orçamento (e.g emendas parlamentares) e diversas tentativas de “burlas” ao mecanismo de contenção de despesa. Desde a implementação da regra, a arrecadação federal, mesmo com a pandemia, vem aumentando de forma considerável, sem que esses reajustes sejam acompanhados nos índices aplicados ao teto. Dessa forma é natural que os agentes procurem mais formas de gastar, ou de distribuir recursos por meio de diminuição de impostos. Todos esses movimentos de “fuga” são feitos de forma racional pelos agentes, dentro da legalidade e das regras de pesos e contrapesos do jogo democrático.

Ainda na seara do investimento público, a melhor avaliação feita nos últimos anos foi o relatório de Avaliação da Gestão do Investimento Público (PIMA, *Public Investment Management Assessment*), conduzindo pelo FMI (CURRISTINE *et al.*, 2018). Nesse estudo, observou-se que ao longo das duas últimas décadas, o investimento público brasileiro esteve consideravelmente abaixo da média regional e de seu grupo

de renda, sendo que as áreas que apresentam deficiências mais significativas são as de priorização estratégica dos investimentos e avaliação e seleção de projetos. Segundos os autores, o sistema de gestão de investimentos é caracterizado por uma grande fragmentação de agentes e possui uma abordagem fortemente legalista, dando prioridade à conformidade em detrimento da eficiência e dos resultados, sem direcionamento estratégico e priorização. Levando em consideração essas iniciativas e os resultados da avaliação, o relatório apresenta algumas recomendações principais para fortalecer a Gestão de Investimentos Públicos e aumentar sua eficácia : a) Aumentar a flexibilidade orçamentária e desenvolver arcabouço de médio prazo; b) Fortalecer a priorização estratégica do investimento público e desenvolver uma carteira de projetos de alta qualidade, classificados por ordem de prioridade; c) Aprimorar a coordenação entre os governos federal e subnacional no planejamento de investimentos e revisão dos mecanismos de financiamento; d) Reforçar e padronizar os procedimentos de preparação, avaliação e seleção de projetos; e) Aumentar a previsibilidade do financiamento dos principais projetos de capital; f) aprimorar as capacidades de gestão de projetos e a responsabilização; g) Modernizar as compras públicas; e h) Outras prioridades de médio prazo¹⁵

Na literatura acadêmica e no debate público existem muitas propostas de modificações das regras do Teto de gastos. Especificamente sobre investimentos públicos, destacam-se dois estudos (GIAMBIAGI; TINOCO, 2019; GOMES *et al.*, 2020) que defendem a criação de um subteto para investimentos, dando uma maior previsibilidade dos principais projetos, na linha defendida pelo FMI (CURRISTINE *et al.*, 2018). Gomes *et al* (2020) ao fazerem vários cenários em um horizonte de 20 anos, concluíram que:

“a possibilidade de flexibilização dos investimentos e a respectiva compensação aos agentes mais prejudicados com a reforma levariam a um ambiente favorável ao crescimento econômico, mesmo diante de cenários de estagnação da produtividade da economia. Essa política, indiretamente por meio do aumento da arrecadação, geraria um ambiente favorável também

¹⁵ incluem aprimorar o quadro estratégico das PPP e concessões, aperfeiçoar a independência das agências regulatórias e desenvolver abordagens sistemáticas para planejamento de manutenção, orçamento e execução.

para o desenvolvimento de uma gestão fiscal equilibrada” (GOMES *et al.*, 2020, p. 916,917)

Mesmo reconhecendo que a falta de efetivo espaço fiscal no Brasil torna uma simples cópia dos países desenvolvidos inviável, é preciso observar a nova dinâmica mundial onde governos centrais estão tendo papéis centrais nos investimentos em infraestrutura, em especial na chamada “infraestrutura verde” (CARVALHO; BARBOSA, 2021). Nesse sentido, entendemos que os investimentos públicos deveriam ter um subteto próprio, onde o “piso” seria que investimento líquido não pode ser negativo, uma vez que além de não ter uma infraestrutura adequada, ter uma deterioração dos ativos já instalados leva à uma sensação cada vez pior do bem-estar da população, podendo levar até a um desequilíbrio institucional.

Esse subteto deverá incluir as emendas parlamentares e os aportes em estatais, levando uma maior racionalidade alocativa e explicitando o conflito entre as prioridades. Esse orçamento deverá ser plurianual e conter uma constante avaliação dos gastos, as chamadas “*spending reviews*”, uma vez que é, das regras fiscais, as consideradas mais modernas, transparentes, flexíveis e com base em evidências (AFONSO; RIBEIRO, 2020; CURRISTINE *et al.*, 2018)

No que concerne ao principal objeto desse estudo, que são as alocações dos recursos das desestatizações, vimos da análise das hipóteses 1 e 2, que há uma clara mudança das prioridades de políticas públicas, caracterizando um tipo de “orçamento paralelo” e que esse assunto tem tido pouco debate. Um amplo processo de desestatização é saudável para que prover melhores serviços públicos e uma focalização do Estado na provisão de bens e serviços onde o setor público é mais necessário. Mas, para garantir que os excedentes econômicos, ao dispor um bem público para o privado explorar comercialmente, possam ser usufruídos para além dos usuários dos serviços e para além do setor responsável pelo leilão, é necessária alguma mudança institucional.

Sugerimos que esses recursos sejam normatizados e transparentes. Além do debate sobre modicidade tarifária, é necessário um arranjo que, ao mesmo tempo, promova: i) incentivos ao órgão setorial garantindo que parte da receita seja

destinada ao mesmo setor (ex: arrecadação em rodovia pode ser destinada para ferrovia); ii) recursos para outras áreas, em especial para políticas de quarta categoria; e iii) recursos para diminuir o estoque da dívida, contribuindo para a estabilidade macroeconômica. De forma ideal, todo esse recurso transitaria pelo OGU, dentro do subteto de investimentos, podendo ser inclusive usado para recursos da segunda categoria, como emendas parlamentares. É possível destinar o pagamento da outorga para obras públicas com planejamento central, sem ser a critério de cada setorial, criando uma espécie de orçamento paralelo. É possível um arranjo que não fira os princípios orçamentários da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria.

Uma maior participação da área fiscal do Ministério da Economia também é desejável. Essa recomendação vai em linha com os estudos do FMI, que para garantir que os custos de longo prazo de uma PPP serão sustentáveis, a participação efetiva da área fiscal é necessária (IRWIN; MAZRAANI; SAXENA, 2018), e estudos que mostram que órgãos setoriais possuem vários vieses que estimulam o investimento além do necessário, frequentemente ignorando custos diferidos e riscos fiscais associados (TASIC, 2011). Sugerimos, portanto, que toda política setorial tenha em seus normativos dispositivos como o do setor elétrico, onde o Decreto 9.271/2018 (BRASIL, 2018) determina que valor e a forma de pagamento pela outorga serão propostos pelos Ministros de Estado de Minas e Energia e da Fazenda. Sendo ainda mais específico, sugerimos que essa delegação seja feita especificamente à Secretaria do Tesouro Nacional - STN e a Secretaria de Orçamento Federal -SOF, órgãos de Estado que possuem em sua missão institucional a preocupação com sustentabilidade fiscal presente e futura¹⁶.

Por fim, entendemos que a decisão do TCU acerca do leilão do 5G e seus impactos fiscais teve muita relação com a incerteza jurídica do termo “interesse público”. Obviamente é necessária flexibilização e discricionariedade do poder

¹⁶ Missão STN: Promover a defesa do equilíbrio fiscal intertemporal, o fomento da avaliação permanente do gasto público e a transparência fiscal
<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/missao-visao-e-valores>
Missão SOF: Racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a Sociedade.
<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-orcamento-federal-sof>

Executivo para definir as políticas públicas dentro de um mandato democraticamente eleito. Entretanto, compreendemos que no caso de processos de desestatização, que envolvem montantes expressivos de recursos e contratos que podem durar até 35 anos, a participação do Legislativo poderia contribuir para uma maior transparência e legitimidade do processo, além de incentivar o debate público, seja no parlamento ou nas redes sociais, mesmo correndo risco de levar um tempo maior para os leilões de processos de desestatizações.

7 CONCLUSÃO

Acreditamos que o presente estudo traz contribuições importantes, tanto para o debate público, quanto para a academia. Mostramos ao longo do texto que houve mudanças na alocação de recursos dos excedentes econômicos de processos de desestatização, ao mesmo tempo que esse debate foi acompanhado de forma secundária pelo Legislativo. Os efeitos dessa política tiveram um maior impacto naquelas políticas públicas que precisam de uma maior presença do Estado, uma vez que não possuem atratividade ou viabilidade técnica de serem executadas pelo parceiro privado. Acreditamos que as análises presentes neste documento possam ajudar os formuladores de políticas públicas na busca por melhorias institucionais pontuais. Em especial, no momento da revisão da regra fiscal do teto de gastos, previstas para daqui a 5 anos, ou mesmo uma revisão extraordinária, em que se coloque um papel relevante ao investimento público, seja na forma de parcerias com privado, seja por meio da ação governamental em setores não lucrativos.

Na contribuição para literatura acadêmica, expandimos alguns conceitos, como a categorização de Alston *et al.* (2005), relacionando com fatos ocorridos proveniente das ações das instituições, em especial no período após 2016, e complementado com diversos campos do conhecimento. O detalhamento do processo do leilão do 5G, com ênfase nas considerações do TCU, também configura um importante estudo de caso. Ao optamos por uma análise multisetorial do campo de públicas, temos a vantagem da interdisciplinaridade, mas também as limitações de não se aprofundar sobre égide de nenhuma teoria específica.

Entretanto, essas limitações também abrem caminho para uma série de novas investigações possíveis a serem realizadas decorrentes desse trabalho. No campo da ciência política, é possível explorar como as novas regras das emendas parlamentares, em especial as transferências especiais e as emendas de relator, influenciaram na aprovação de matérias importantes no Congresso, e consequentemente na configuração do presidencialismo de coalizão. Outro estudo relevante que se pode derivar é investigar para onde foram os excedentes dos

processos de desestatização (municípios e estradas que vão receber 4G ou os investimentos regionais vinculados aos recursos do setor elétrico) relacionando quem seriam os parlamentares mais beneficiados nessa distribuição. Na análise das redes sociais, é possível separar os principais processos de desestatização em cada fase dos ciclos (aprovação no Congresso consulta pública, TCU, leilão etc.), realizando monitoramento mais amplo das redes sociais dos parlamentares, empregando técnicas de *machine learning* e análise de sentimentos.

No campo da economia, modelagens de como seria o impacto na dívida pública se esses recursos tivessem sido alocados para a amortização da dívida pública e quais seriam os seus efeitos para as variáveis macroeconômicas. Também é possível simular os efeitos de longo prazo das mudanças institucionais preconizados nesse estudo. No campo da administração pública uma contribuição relevante seria entender como as políticas públicas residuais (quarta categoria) se adaptaram a estes tempo e falta de recursos (como exemplo de urbanização de assentamentos precários). Em especial como que a burocracia interna se comportou e se houve alteração na motivação desses agentes. Outra análise relevante seria investigar, no âmbito do TCU, qual o grau de discordância (por tipo de processo ou por setor) entre os relatores e a área técnica. Na área do direito um importante debate decorrente é sobre a possível normatização do conceito de interesse público, em especial no caso de desestatizações. Dentro do arcabouço do campo de públicas, uma pesquisa aprofundada com abordagem multisetorial sobre melhorias nas regras fiscais vigentes, observando os contextos econômicos, sociais e ambientais. Por fim, uma comparação federativa também seria importante, uma vez que vários Estados e Municípios realizaram ou estão em processos em andamento de importantes concessões, como no caso de saneamento, e muitos dos entes subnacionais não possuem regras fiscais tão rígidas quanto a federal.

Concluindo, e voltando ao exposto por Mueller (2020), reafirmamos que as políticas públicas e a gestão econômica, pelo seu caráter complexo, devem ser desenhadas de modo que possam ser flexíveis, podendo adaptar-se aos contextos internos e externos, desde que o debate seja público, transparente, franco e baseado

em evidências, como deve ser em uma democracia moderna, sem autoritarismo, uma democracia que a população brasileira merece.

8 REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.
- ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. Transparência fiscal explica a percepção da corrupção, mas Democracia importa! , São Paulo, v. 15, , 7 out. 2021.
- AFONSO, J. R. R.; RIBEIRO, L. Revisão dos gastos públicos no Brasil. **Conjuntura Econômica FGV**, Rio de Janeiro, p. 4, 2020.
- AGÊNCIA BRASIL. **Governo ficará com 55% dos R\$ 9,92 bilhões arrecadados com o leilão 4G**. 2014. Disponível em:
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-09/governo-ficara-com-metade-do-valor-pago-por-vencedores-do-leilao-do-4g>.
- AGÊNCIA CÂMARA. **Após acordo, comissão especial aprova novo marco legal das concessões**. 27 nov. 2019. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/noticias/619018-APOS-ACORDO,-COMISSAO-ESPECIAL-APROVA-NOVO-MARCO-LEGAL-DAS-CONCESSOES>.
- AGÊNCIA SENADO. **Promulgada emenda que exclui repasse do petróleo do teto de gastos da União**. 2019. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/26/promulgada-emenda-que-exclui-repasse-do-petroleo-do-teto-de-gastos-da-uniao>.
- ALMEIDA, D. P. B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, p. 42, 2021.
- ALSTON, L. *et al.* Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Brazil. **Economic and Social Studies Series Working Paper RE1-05-006, Inter-American Development Bank, Washington, DC**, 2005.
- AMORIM, E. E. R.; FARIA, A. Public-private partnership for slum upgrading intervention. *In: 5TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY*, 9 jul. 2021. **5th International Conference on Public Policy Proceedings** . Barcelona: International Public Policy Association, 9 jul. 2021. Disponível em:
<https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/60c2548147137.pdf>.
- AMORIM NETO, O. Cabinets and Coalitional Presidentialism. *In: AMES, B. (org.). **Routledge Handbook of Brazilian Politics***. 1. ed. New York, NY : Routledge, 2019.: Routledge, 2018. p. 293–312. Disponível em:

<https://www.taylorfrancis.com/books/9781134848218/chapters/10.4324/9781315543871-17>. Acesso em: 27 jun. 2021.

BARRETO, M. **Em obra desde 1997, metrô de Salvador começará a circular 2 meses após Copa**. 15 out. 2013. **UOL**. Disponível em: <https://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/10/15/metro-de-salvador-nao-ficara-pronto-ate-a-copa.htm?cmpid=copiaecola>.

BLANCHARD, O. J.; FELMAN, J.; SUBRAMANIAN, A. Policy Brief 21-7: Does the New Fiscal Consensus in Advanced Economies Travel to Emerging Markets? **Policy Brief - Peterson Institute for International Economics**, Washington, n. 21-7, p. 14, mar. 2021.

BONFIM, R.; SANDES-FREITAS, V. de. Quem controla o orçamento? Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais. **CAOS-Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, v. 2, n. 23, p. 139-156, 2019.

BOVENS, Marke. Public Accountability. **The Oxford handbook of public management FERLIE, Ewan; LYNN JR, Laurence E.; POLLITT, Christopher (Ed.)**.: Oxford University Press, 2005.

BRASIL. ANATEL. EDITAL N° 1/2021. LICITAÇÃO N° 1/2021-SOR/SPR/CD-ANATELRADIOFREQUÊNCIAS NAS FAIXAS DE 700 MHZ, 2,3 GHZ, 3,5 GHZ E 26 GHZ. 27 set. 2021a. Disponível em: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO6OyRD8iqL9S9Xn8pP7_7nZL7eBIQWeOiWAZmPzrP88GsKp4NawWkp9n0q_6bMePRxnAscg5z5FRrlZQdkKAchW.

_____. ANEEL. NOTA TÉCNICA N° 76/2021-SGT-SRG/ANEEL. Proposta de Orçamento Anual da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE de 2021, após análise das contribuições recebidas na Consulta Pública n° 72/2021. 22 abr. 2021b. Disponível em: https://www.ccee.org.br/ccee/documentos/CCEE_663021.

_____. Presidência da República. DECRETO 9.271. Regulamenta a outorga de contrato de concessão no setor elétrico associada à privatização de titular de concessão de serviço público de geração de energia elétrica, nos termos da Lei n° 9.074, de 7 de julho de 1995. 25 jan. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm.

_____. Presidência da República. Lei 8.987. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. 13 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm.

_____. Presidência da República. DECRETO-LEI Nº 200. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 25 fev. 1967. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.

_____. Presidência da República. LEI No 4.320. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 17 mar. 1964. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm.

_____. Presidência da República. LEI COMPLEMENTAR Nº 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 4 maio 2000. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

_____. Presidência da República. LEI Nº 13.448. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. 5 jun. 2017. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13448.htm.

_____. Presidência da República. LEI Nº 14.182. Dispõe sobre a desestatização da empresa Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); altera as Leis nos 5.899, de 5 de julho de 1973, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, 13.182, de 3 de novembro de 2015, 13.203, de 8 de dezembro de 2015, 14.118, de 13 de janeiro de 2021, 9.648, de 27 de maio de 1998, e 9.074, de 7 de julho de 1995; e revoga dispositivos da Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961. 12 jul. 2021c. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm.

_____. Presidência da República. Lei 9472. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. 16 jul. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm.

_____. Presidência da República. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. 5 ago. 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

_____. Presidência da República. LEI Nº 13.203. Dispõe sobre a repactuação do risco hidrológico de geração de energia elétrica; institui a bonificação pela outorga; e altera as Leis nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, que dispõe sobre as concessões de

energia elétrica, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica, 9.478, de 6 de agosto de 1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética, 9.991, de 24 de julho de 2000, que dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.848, de 15 de março de 2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, e 11.488, de 15 de junho de 2007, que equipara a autoprodutor o consumidor que atenda a requisitos que especifica. 8 dez. 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13203.htm.

_____. Presidência da República. DECRETO Nº 93.872. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. 22 dez. 1986. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm#.

_____. Presidência da República. Lei 9427. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. 26 dez. 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm.

_____. Presidência da República. Lei 11079. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. 30 dez. 2004. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm.

_____. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 1079/2011-PLENÁRIO. Acompanhamento. Outorga de serviços de radiodifusão. Exame do primeiro e segundo estágios. Aprovação com ressalva. Fixação de prazo para a concepção de novel metodologia de cálculo de preço mínimo para outorga. Constituição de apartados para o acompanhamento dos terceiro e quarto estágios. Arquivamento. 27 abr. 2011. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1178804%22>.

_____. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 1215/2019-PLENÁRIO. Auditoria com o objetivo de avaliar as políticas e subsídios na Conta de Desenvolvimento Energético (CDE). 29 maio 2019. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1215%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%2523%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1437/2020. Prestação de Contas do Presidente da República. 10 jun. 2020. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520N%25C2%25BA%25201437%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/6/%2520>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2032/2021-Plenário. Processo de desestatização referente à licitação da Anatel para autorizações de uso de radiofrequências nas faixas de 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz associadas à prestação do Serviço Móvel Pessoal (SMP), destinadas à implementação de redes móveis em tecnologia 5G. 25 ago. 2021d. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2497008%22>.

CALDEIRA, T. **Maior pagamento de outorga ou menor tarifa na licitação de concessão de serviços públicos**. 24 fev. 2021. **Agência Infra - iNFRA Debate**. Disponível em:
<https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-maior-pagamento-de-outorga-ou-menor-tarifa-na-licitacao-de-concessoes-de-servicos-publicos/>.

CAREY, J. M. **Legislative voting and accountability**:. Cambridge University Press, 2008.

CARVALHO, A. R. de; BARBOSA, N. **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, parliamentarism, and democracy**. London, UK: Cambridge University Press, 2007.

CHERNAVSKY, E. O infundado entusiasmo com a participação privada em infraestrutura. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 41, p. 563–587, 2021.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. **Pesquisa de Métodos Mistos-: Série Métodos de Pesquisa**. : Penso Editora, 2015.

CUNHA, A.; REZENDE, F. **O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida**. : FGV Editora, 2019(, Catálogo SB-FGV).

CURRISTINE, T. *et al.* Brasil Avaliação da Gestão do Investimento Público. **Relatório da Assistência Técnica | Novembro 2018 - Fundo Monetário Internacional**, p. 79, 2018.

DRUMETZ, F.; PFISTER, C. The Meaning of MMT. **Working Papers - Banque de France, Eurosystem**, Paris, France, v. WP #833, p. 28, jul. 2021.

ENAP; COMUNITAS. **Mapa da contratualização de serviços públicos no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6670>.

FAVARO, L.; GILL, R.; HARVEY, L. Making media data: An introduction to qualitative media research. **Collecting qualitative data: A practical guide to textual, media and virtual techniques - In: BRAUN, V.; CLARKE, V.; & GRAY, D. (orgs)**, p. 119-143, 2017.

FERNANDES, A.; TOMAZELLI, I. Governo ignorou sugestões para o Auxílio Brasil que teriam protegido o teto de gastos. **Estadão**, São Paulo, 27 out. 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-ignorou-sugestoespara-o-auxilio-brasil-que-teriam-protetido-o-teto-de-gastos,70003881105>.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, p. 65-94, 2011.

FIORINA, M. P. Some problems in studying the effects of resource allocation in congressional elections. **American Journal of Political Science**, p. 543-567, 1981.

FREITAS, J. S. de *et al.* Parlamentarismo branco no Brasil. **LIBERTAS: Revista de Ciências Sociais Aplicadas**, Juiz de Fora, v. 11, n. 1, 17 jun. 2021. Disponível em: <http://famigvirtual.com.br/famig-libertas/index.php/libertas/article/view/284>. Acesso em: 26 set. 2021.

GIAMBIAGI, F.; ALEM, A.; PINTO, S. G. B. **Finanças públicas**. : Elsevier Brasil, 2017.

GIAMBIAGI, F.; TINOCO, G. O teto do gasto público: mudar para preservar. Séries Texto para discussão – BNDES, Rio de Janeiro, 2019.

GILL, R. Análise de Discurso. IN BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes**, p. 244-270, 2010.

GOMES, J. W. F. *et al.* Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto dos gastos (nº 95/2016). **Nova Economia**, v. 30, n. 3, p. 893-920, dez. 2020.

HARTUNG, P.; MENDES, M.; GIAMBIAGI, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Econômica FGV**, Rio de Janeiro, p. 3, 2021.

HUDAYA, M. **Understanding the practice of accountability reporting: a case of Indonesian local government**. 2014. 192 f. Tese de Doutorado – The University of Wollongong, Australia, 2014.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019 : classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19 : notas técnicas**. Rio de Janeiro: INSTITUTO

BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020. Disponível em:
<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>.

IFI. **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL SETEMBRO DE 2021**. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 2021.

IMF. **THE PPP FISCAL RISK ASSESSMENT MODEL (PFRAM)**. Washington, DC,: International Monetary Fund, 2019. Disponível em:
<https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf>.

IMF. **World Economic Outlook: Recovery during a Pandemic—Health Concerns, Supply Disruptions, Price Pressures**. 2. ed. Washington, DC,: International Monetary Fund, 2021.

INESC. **Um país sufocado: balanço do orçamento geral da União 2020**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, abr. 2021. Disponível em:
https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/04/BGU_Completo-V04.pdf.

IPEA. **ODS - Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Proposta de adequação**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8855%0Ahttps://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=33895.

IRWIN, M. T. C.; MAZRAANI, S.; SAXENA, M. S. **How to Control the Fiscal Costs of Public-Private Partnerships**. : International Monetary Fund, 2018.

ISMAIL, K. A. USO DA BONIFICAÇÃO POR OUTORGA COMO POLÍTICA FISCAL: LEILÃO ANEEL 1/2017. **Coletânea de Pós-Graduação - TCU**, , v. 4, n. 12, p. 24, 2019.

IZQUIERDO, A. *et al.* **Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Investigation**, n. w26478. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, nov. 2019. Disponível em:
<http://www.nber.org/papers/w26478.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

JULIÃO, H. **Internet nas escolas não deve ser responsabilidade de vencedores do 26 GHz**. 2021. **Teletime**. Disponível em:
<https://teletime.com.br/20/08/2021/internet-nas-escolas-nao-deve-ser-responsabilidade-de-vencedores-do-26-ghz/>. Acesso em: 21 ago. 2021.

KARPUSKA, L. **A barganha política lícita e transparente entre governo e Congresso é parte da democracia**. 2021. Disponível em:

<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,barganha-politica-transparencia-orcamento-congresso,70003849035>.

KOPPENJAN, J. F. M.; ENSERINK, B. Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures: Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. **Public Administration Review**, Citation Key: Koppenjan2009, v. 69, n. 2, p. 284–296, mar. 2009.

LEVIN, J.; FOX, J. A. **Estatística para ciências humanas**. 9. ed.-. : Pearson, 2009.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. **REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO**, p. 28, 2020.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, p. 737–776, 2005.

LWOGA, E. T.; SANGEDA, R. Z. ICTs and development in developing countries: A systematic review of reviews. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, v. 85, n. 1, p. e12060, jan. 2019.

MAIA, K. M.; SOARES, K. C. C. Democracy, social networks and new way of representation: Use and impact of Twitter in Brazil's 2018 legislative elections. **International Journal of Arts and Social Science**, v. 4, n. 4, p. 19, 2021.

MARQUES, R. C. Empirical Evidence of Unsolicited Proposals in PPP Arrangements: A Comparison of Brazil, Korea and the USA. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 20, n. 5, p. 435–450, 2018.

MDR. **Com recursos de R\$ 532 milhões do Governo Federal, VLT entra em teste no Rio de Janeiro**. 6 jul. 2015. **Ministério do Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/primeiro-trem-do-vlt-ja-esta-no-rio-de-janeiro-ministerio-das-cidades-destina-recursos-de-r-532-milhoes>.

MELO, M.; PEREIRA, C. **Making Brazil work: checking the president in a multiparty system**. : Springer, 2013.

MENDES, L. TRANSPARÊNCIA DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS FEDERAIS: UMA AVALIAÇÃO DA FIDEDIGNIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS COM BASE NA LEI NEWCOMB- BENFORD. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 42, 2021.

MENDES, M. Regras fiscais e o caso do teto de gastos no Brasil. **Inspere publicações**, , p. 28, 2021.

MENEZES, M. **Autonomia e Controle das Agências Reguladoras: o papel do Tribunal de Contas da União no arranjo regulatório brasileiro**. Teresina: Editora Íthala, 2015.

_____. Governança das entidades de fiscalização superior no Brasil e no México. **Revista do Serviço Público**, , v. 69, n. 2, p. 193–226, 2018.

MINFRA. **Construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste iniciará em breve, afirma Tarcísio**. 22 jun. 2021. **Ministério da Infraestrutura**. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/noticias/2021/6/construcao-da-ferruvia-de-integracao-centro-oeste-iniciara-em-breve-afirma-tarcisio>.

MME. **CNPE define recursos da capitalização da Eletrobras a serem revertidos a consumidores e União**. 31 ago. 2021. **Ministério de Minas e Energia**. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/cnpe-define-recursos-da-capitalizacao-da-eletobras-a-serem-revertidos-a-consumidores-e-uniao>.

MUELLER, B. Context, Circumstance and Contingency in Institutional Theories of Legislative-Executive Relations. In: FORTH LATIN AMERICAN WORKSHOP IN LAW AND ECONOMICS, 1., 2018. **Proceedings of the Forth Latin American Workshop in Law and Economics** [...]. Brasília: [s. n.], 2018. v. 1, .

_____. Why public policies fail: Policymaking under complexity. **Economía**, , v. 21, n. 2, p. 311–323, maio 2020.

MULLINS, P.; GUPTA, S.; LIU, J. Domestic Revenue Mobilization in Low-Income Countries: Where To From Here? **Washington, DC: Center for Global Development**, , n. CGD Policy Paper 195., p. 21, 2020.

NERY, P. F. A meia reforma da previdência de 2019. **Contas Públicas no Brasil - Felipe Salto, Josue Pellegrini (eds)**. São Paulo: Saraiva JUR - IDP, 2020.

NETO, D. de C. e S. *et al.* PPP Development and Governance in Latin America: Analysis of Brazilian State PPP Units. **Journal of Infrastructure Systems**, , v. 26, n. 2, p. 05020003, 2020.

NÚCLEO. **Monitor de Twitter, do Núcleo Jornalismo**. 2021. **Núcleo Jornalismo**. Disponível em: <https://www.nucleo.jor.br/monitor/>.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F. Coalition management in multiparty presidential regimes. **Routledge handbook of Brazilian politics**. : Routledge, 2018. p. 313–330.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RAILE, E. D. Presidentialism, coalitions, and accountability. **Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability**. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press Notre Dame, IN, 2011. p. 31–55.

PINTO, É. G. **Prorrogação de auxílio à revelia da EC 109 desnuda CF tratada como LDO**. 2021. **Conjur - consultor jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-15/contas-vista-prorrogacao-auxilio-revelia-ec-109-desnuda-cf-tratada-ldo>.

PIRES; FRAZÃO, F. Venda de emendas está sob investigação, diz ministro da CGU. **Estadão**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,venda-de-emendas-esta-sob-investigacao-diz-ministro-da-cgu,70003862111>.

PIRES, M. **Investimentos públicos**. 2020. **Observatório de Política Fiscal - FGV IBRE**. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.libre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/investimentos-publicos>. Acesso em: 22 ago. 2021.

PIRES, V. *et al.* Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, viçosa, v. 6, n. 3, p. 110–126, 7 jul. 2014.

PPI. Programa de Parcerias de Investimentos - Newsletter Setembro/2021. , 15 out. 2021a. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=9684.

PPI. Programa de Parcerias de Investimentos - Relatório Encaminhado ao Congresso - Março/2021., 30 mar. 2021b. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=9033.

QUELIN, B. V. *et al.* The private scope in public–private collaborations: An institutional and capability-based perspective. **Organization Science**, , v. 30, n. 4, p. 831–846, 2019.

REPOLÊS, L. H. G. Os contratos de parcerias público–privadas sob a perspectiva da teoria da agência: como mitigar a assimetria de informação do setor público. **XX Prêmio Tesouro Nacional Monografia em Finanças Públicas–3º lugar**, Brasília, 2015.

SANTANA, I. Valor do leilão do 5G é estimado em R\$ 50 bilhões, calcula Anatel. **Valor Econômico**, 27 out. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/10/27/valor-do-leilao-do-5g-e-estimado-em-r-50-bilhoes-calcula-anatel.ghtml>.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339–396, jan. 2020.

SECAP. **Conta de Desenvolvimento Energético: subsídios públicos e cruzados?** : Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria - Ministério da Economia, 2019.

SIMÕES GOMES, H. **5G vem aí: Por que o leilão do Brasil vai ser o maior do mundo?** 8 fev. 2020. **UOL tilt**. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/02/08/5g-vem-ai-por-que-o-leilao-do-brasil-vai-ser-o-maior-do-mundo.htm>.

SOF. **Apresentação PLOA 2022**. Brasília;, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/ploa/ApresentaoPLOA2022.pdf>. Acesso em: 24 set. 2021.

SPADINGER, R. Implementação da tecnologia 5G no contexto da transformação digital e indústria 4.0. **Nota Técnica n. 79 (Diset) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2021.

SPECK, B. W. Auditing institutions. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press South Bend, Indiana, 2011.

STAPENHURST, R.; TITSWORTH, J. Features and functions of supreme audit institutions. **World Bank Findings Reports**, , n. No. 9766, 2002. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9766/multi0page.pdf?sequence=1>.

STIGLITZ, J.; RASHID, H. How to prevent the looming sovereign debt crisis. **VoxEU. org, August**, , v. 3, 2020.

TAN, J.; ZHAO, J. Z. Explaining the adoption rate of public-private partnerships in Chinese provinces: a transaction cost perspective. **Public Management Review**, Citation Key: Tan2019, 2019.

TASIC, S. Are Regulators Rational? **Journal des Economistes et des Etudes Humaines**, , v. 17, n. 1, 27 jan. 2011. Disponível em: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.2202/1145-6396.1248/html>. Acesso em: 22 ago. 2021.

TAVARES, J. C.; GREGGIANIN, E.; VOLPE, R. **Análise das Disposições da EC nº 109/2021. Cria o Auxílio Emergencial Residual em 2021 e Institui Regras Fiscais de Controle de Gastos**. nota técnica, n. NT nº 9/2021. Brasília: Câmara dos Deputados Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2021. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf.

TEIXEIRA, O. A. Interdisciplinaridade: problemas e desafios. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 1, p. 13, 2004.

TINOCO, G. As regras fiscais e seu papel na organização das finanças públicas. **Contas Públicas no Brasil - Felipe Salto, Josue Pellegrini (eds)**. São Paulo: Saraiva JUR - IDP, 2020.

TRAUMANN, T. **O pior emprego do mundo: 14 ministros da fazenda contam como tomaram as decisões que mudaram o brasil e mexeram no seu bolso**. : Editora Planeta do Brasil, 2018.

VIEIRA, L. M. Transparência fiscal e “orçamentos paralelos” : os casos dos conselhos de fiscalização profissional e dos serviços sociais autônomos. **X Prêmio SOF de Monografias 1º Lugar**, , 2018.

WARSEN, R.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. Mix and match: How contractual and relational conditions are combined in successful public-private partnerships. **Journal of Public Administration Research and Theory**, , v. 29, n. 3, p. 375–393, 2019.

XIONG, W. *et al.* Public–private partnerships as a governance response to sustainable urbanization: Lessons from China. **Habitat International**, Citation Key: Xiong2020, v. 95, 1 jan. 2020.