

Título do capítulo	CAPÍTULO 22 AS DIFERENTES ROUPAGENS DA JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A JAIR BOLSONARO
Autor(es)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues Osmar Santos Rezende Junior
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap22

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

AS DIFERENTES ROUPAGENS DA JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO A JAIR BOLSONARO

Leandro Freitas Couto¹
Júlia Marinho Rodrigues²
Osmar Santos Rezende Junior³

1 INTRODUÇÃO

O atual regime de governança orçamentária no Brasil assistiu não apenas à ascensão de novos atores institucionais no jogo orçamentário, mas também à mudança de papéis e funções de atores já tradicionais. O caso da Junta de Execução Orçamentária (JEO) pode ser um misto dos dois, dado que seus papéis variaram ao longo do tempo, mas também ela própria assumiu outro *status* a partir da sua institucionalização recente.

A JEO é um espaço político, composto por ministros e secretários-executivos, cujo principal objetivo é definir a execução da política fiscal. Apesar de funcionar desde os anos 1990, a JEO foi formalizada apenas em 16 de outubro de 2017, por meio do Decreto nº 9.169. Não se encontram muitos estudos sobre esse órgão, tanto da perspectiva de seu funcionamento ou das razões para sua formalização e as implicações para a governança orçamentária no Brasil. Justamente por ter operado na maior parte da sua existência com baixa formalização, não eram disponíveis ao público informações a respeito do seu funcionamento e do seu papel no regime de governança orçamentária.

Este capítulo objetiva suprir essa lacuna na literatura ao lançar luz sobre a evolução histórica da JEO, incluindo seu processo de institucionalização recente. Aqui interessa principalmente compreender quais funções a junta desempenhou ao longo dos anos, nos diferentes regimes de governança orçamentária no Brasil,⁴

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); analista de planejamento e orçamento; e doutor em relações internacionais.

2. Consultora de orçamento da Câmara dos Deputados; e doutoranda em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/UnB).

3. Mestre em sociologia política e doutorando em sociologia e ciência política com ênfase em ciência política na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

4. Para uma discussão sobre os regimes de governança orçamentária no Brasil, ver o capítulo 3 deste livro.

se essas funções se alteraram ao longo do tempo, e quais os atores e interesses que se revelam na sua atuação.

Evidencia-se a dinâmica de relacionamento entre os atores que participavam da junta e sua posição com relação aos papéis que desempenhavam na disputa do orçamento público, refletindo a lógica geral de cada regime. Em especial, a resultante entre o equilíbrio das forças dos atores que deveriam prezar pela política fiscal e aqueles que definiam e defendiam as programações orçamentárias prioritárias determinou o viés da JEO, que abrigava, ainda que com amparo técnico, o fórum mais político da disputa do orçamento público.

Para tanto, este capítulo se divide em cinco seções, além desta introdução. Na próxima seção, apresentaremos os marcos conceituais sobre governança orçamentária, bem como a abordagem metodológica para a realização deste estudo. Na sequência, apresentam-se as origens da junta a partir da instituição da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF) em 1998. A quarta seção descreve a evolução e a consolidação da JEO até a sua institucionalização recente, que será objeto da quinta seção. Por fim, as conclusões resgatarão os principais achados da pesquisa.

2 A JEO NO REGIME DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: ABORDAGEM CONCEITUAL E METODOLÓGICA

Rajkumar e Swaroop (2002) pesquisaram a relação existente entre os gastos governamentais, o regime de governança orçamentária e os resultados alcançados por políticas públicas. O resultado da pesquisa indicava que a boa governança dos recursos públicos é fundamental para se atingir objetivos coletivos, como também tem definido a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em suas publicações (OECD, 2014a; 2014b).

Barcelos (2012) resgatou essa literatura contemporânea sobre finanças públicas e governança orçamentária, apontando que recursos orçamentários têm alta rivalidade no consumo (subtrabilidade) e na dificuldade de se controlar o acesso a eles (exclusão problemática). Na economia, os bens com essas características são chamados de recursos comuns, e sua sustentabilidade é tributária principalmente de um regime de governança adequado, evitando sua utilização predatória e trágica. O desequilíbrio entre os elementos que compõem um regime de governança orçamentária poderia comprometer a sustentabilidade ampla dos seus recursos. Caso os recursos fossem consumidos até a exaustão, utilizados de forma improdutiva, ilegal, injusta, ou não pudessem ser alocados em favor de programas orçamentários que resolvessem problemas sociais, então o Estado e a sociedade chegariam a resultados coletivamente trágicos. Nessa linha, a sustentabilidade fiscal do regime também é fundamental, mas não pode ser a única base a sustentar o arranjo institucional que vai reger o processo orçamentário. Mattos (2018), em discussão

sobre problemática da gestão dos recursos comuns, caracteriza a sustentabilidade fiscal como um dilema social e mostra de que maneira a soma dos comportamentos racionais individuais pode levar à predação do espaço fiscal, a despeito do entendimento geral da importância do equilíbrio fiscal.

Por isso, a literatura de políticas públicas e de finanças governamentais tem demonstrado cada vez mais interesse no tema da governança orçamentária, convergindo ao atribuir às instituições orçamentárias um papel central para que o Estado possa apresentar soluções plausíveis para os problemas coletivos que atingem as sociedades (Barcelos, 2012; Bijos, 2014; Mattos, 2018).

A governança orçamentária federal brasileira tem passado por grandes transformações ao longo do tempo, em especial nos últimos sessenta anos. Segundo Barcelos (2012), tivemos nesse período regimes fiscais bastante distintos caracterizados pela Lei nº 4.320/1964, pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/2000), pela Reforma Gerencial do Orçamento (RGO), em 2000, pelo Projeto Piloto de Investimento (PPI), em 2005, e pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007.

A partir de 2014, no entanto, passou-se a observar várias mudanças no regime de governança orçamentária em sentido diferente do que Barcelos (2012) caracteriza como “regime de transição”. A formalização da JEO, a criação da Instituição Fiscal Independente (IFI) e a instituição da Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em 2016 – transformada em conselho em 2019 –, são exemplos de ações envolvendo atores institucionais que surgiram ou ganharam importância nesse processo. Ao lado da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um limite para o crescimento das despesas primárias por um período mínimo de dez anos, são marcas de um novo regime de governança orçamentária no Brasil, como mostram Barcelos, Couto e Calmon no capítulo 3 deste livro.

Segundo Levi-Faur (2012), podemos encontrar quatro tipos de definição para governança na literatura: como estrutura, enquanto arquitetura formal e informal das instituições; como processo contínuo de direção ou reforço da capacidade institucional com o objetivo de orientar e coordenar; como mecanismo, enquanto conjunto de procedimentos institucionais de tomada de decisão, de conformidade e controle; e como estratégia, representando os esforços dos atores para gerir e manipular tanto o desenho das instituições quanto a utilização de mecanismos a fim de moldar escolhas e preferências. No caso do orçamento público, podemos ver que as quatro perspectivas se encontram, pois estruturas viabilizam processos que utilizam mecanismos para implementar estratégias. O que diferencia cada visão de governança é o peso atribuído a cada uma das etapas (Borges, 2015).

Sob a perspectiva estrutural, a institucionalização da JEO em 2017 altera o arranjo formal da governança orçamentária, formalizando um processo já existente desde o final dos anos 1990, em que já desempenhava um papel preponderante na definição dos decretos de reprogramação financeira para fins de contingenciamento. Tais decretos foram fundamentais para assegurar o cumprimento das metas dos resultados primários previstos antes mesmo da promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a LRF, por conta do Programa de Estabilização Fiscal de 1998. A posição dos atores que participam e influenciam a sua formatação e decisões e as relações que estabelecem entre si – inclusive nas interações entre níveis técnicos e políticos – informam a perspectiva estratégica a partir da qual a junta pode ser analisada.

Por sua vez, o trabalho clássico de Aaron Wildavsky identifica dois principais grupos de atores que disputam o orçamento público: os guardiões e os gastadores. Enquanto os primeiros têm como principal objetivo o alcance dos resultados determinantes para garantir a sustentabilidade fiscal, o segundo grupo disputa o orçamento para prover políticas públicas, ofertando bens e serviços para a sociedade (Wildavsky, 1964). David Good, em *The Politics of Public Money*, avança a classificação inicial, acrescentando os seguintes atores: os definidores de prioridades, como espécie especial de gastadores, que teriam tratamento diferenciado dos guardiões; e os controladores, nos quais identifica a atuação dos parlamentos, da sociedade civil e dos órgãos de controle governamentais, que deveriam buscar a garantia da aplicação de todas as normas do sistema visando à sua sustentabilidade ampla, diferentemente dos guardiões, cujo foco exclusivo se assenta na sustentabilidade fiscal (Good, 2014).⁵

Esse quadro de atores é uma referência importante para a análise da JEO. A relação entre eles e a sua força relativa no sistema vão moldar o seu funcionamento ao longo dos diferentes regimes de governança orçamentária nos quais opera. Mesmo os papéis que executa também sofrem ajustes ao longo do tempo. Para uma visão mais abrangente sobre as possíveis funções as quais a junta poderia desempenhar, influenciada pelas estratégias dos atores envolvidos na sua operação, é mister analisarmos os elementos gerais de coordenação do regime de governança orçamentária.

Para tanto, aqui nos utilizaremos dos princípios de governança de sistemas de recursos comuns estabelecidos por Ostrom (1990). Os doze princípios ostromnianos podem ser agrupados em cinco conjuntos, conforme sugerido por Barcelos, Couto e Calmon no capítulo 3 deste livro.

No primeiro conjunto, “delimitação” e “especificação”, localizamos dois princípios relacionados à definição de fronteiras e às especificações entre atores

5. Para um aprofundamento do modelo proposto por Good (2014), ver Borges (2015).

e recursos. O segundo grupo diz respeito à “congruência” e ao “realismo”, composto por dois princípios que versam sobre o grau de adaptabilidade do regime de governança orçamentária às condições setoriais e locais dos diferentes agentes que operam o sistema. A “inclusividade decisória” compõe o terceiro grupo, no qual se observa a participação dos diferentes atores na apropriação e destinação dos recursos do sistema e também na própria definição das regras.

O quarto bloco reúne três princípios relativos ao “controle”, seja do ponto de vista da aplicabilidade das regras, do monitoramento dos agentes ou da gradualidade das sanções. Por fim, o último bloco também concentra três princípios que dialogam com a coordenação da complexidade do sistema, referente à resolução de conflito, aos graus de autonomia decisória dos agentes e à governança acoplada, que envolveriam os mecanismos de coordenação, inclusive os não hierárquicos, que poderiam indicar espaços de cooperação e sinergias entre os agentes.

Assim, do ponto de vista metodológico, a análise do funcionamento da JEO se deu a partir da realização de dez entrevistas com agentes da alta administração federal, que incluíram ministros de estados e secretários-executivos da Casa Civil, do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda, secretários do Tesouro Nacional e do orçamento federal, entre outros. Do ponto de vista temporal, abarcou-se um período de trinta anos, do final dos anos 1990 até 2020. Com isso, se buscou identificar os atores diretamente envolvidos na JEO, suas diferentes perspectivas e os papéis desempenhados pela junta dentro do regime de governança orçamentária. As entrevistas foram semiestruturadas, realizadas de forma virtual, nos meses de abril e maio de 2021, em aplicativo que permitia a gravação, com um roteiro baseado no quadro conceitual apresentado. O roteiro inicial das perguntas foi disponibilizado em anexo ao final deste capítulo.

Como hipóteses, seguindo a classificação de Good (2014), a junta poderia se encaixar em vários papéis, como definidora de prioridades, guardiã fiscal ou controladora – enquanto instância de solução de conflitos do próprio regime. As funções que foi desempenhando ao longo dos anos revelam os interesses que preponderaram em cada período. O fato de que um mesmo ator possa exercer diferentes papéis na estrutura da governança orçamentária não seria exclusividade da própria JEO. Por exemplo, a atuação do Poder Legislativo também se transformou ao longo dos anos, quando passou a exercer o papel de definidor de prioridade, num regime presidencialista como o brasileiro, para além de seu papel de fiscalizador, o que reforça essa percepção.

Para melhor compreender essas possibilidades de atuação, não bastava investigar a relação entre os atores, mas entender sobre quais princípios do regime de governança orçamentária a JEO incidia. Em outras palavras, a junta era um espaço de definição das regras orçamentárias? Funcionava como instância de solução de

conflitos? Os órgãos setoriais participavam das suas instâncias decisórias? Em que momentos a presidência da República era acionada? As próximas seções buscam responder a essas questões.

3 A CCF: O ARRANJO DOS GUARDIÕES NAS ORIGENS DA JEO

Com base nas entrevistas e na análise documental, foi possível realizar um levantamento aprofundado de como a junta foi estruturada e funcionou ao longo dos últimos governos. Nesta seção, descreveremos a evolução do funcionamento da JEO, envolvendo atores, dinâmicas e funções.

Segundo o Decreto nº 1.099, de 30 de março de 1994, a Junta de Programação Financeira (Jupof), órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Fazenda, tinha por finalidade coordenar a execução orçamentária, de modo a assegurar o efetivo equilíbrio entre receitas e despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Era composta por secretários dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Previdência Social, bem como pelo presidente do Instituto Nacional do Seguro Social. Essa composição com dois representantes de ministérios setoriais foi *sui generis* e parece demonstrar a tentativa de equacionar os problemas da época, em especial a repartição do orçamento da seguridade social entre as áreas de previdência e saúde. A junta foi extinta em 2000, por meio do Decreto nº 3.366. Antes disso, porém, já tinha sido criado outro fórum que exerceria funções correlatas.

Em 1998, o Decreto nº 2.773 criou a CCF, segunda versão da JEO. A crise financeira internacional iniciada na Ásia afetava o Brasil, prenunciando uma crise fiscal aguda que o país enfrentaria no final dos anos 1990. Negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) resultariam na assinatura de um memorando de entendimento com a instituição com a qual o Brasil se comprometia com a busca do equilíbrio fiscal. Na sequência, em 2000, após dois anos de tramitação no Congresso Nacional, há a aprovação da LRF. Até a sua aprovação, no entanto, a CCF buscava garantir os resultados primários projetados no âmbito da política fiscal acordada por meio das negociações com o FMI.

O principal instrumento utilizado eram os decretos de programação orçamentária e financeira. Em 5 de janeiro de 1998, o Decreto nº 2.451 já dispunha sobre a compatibilização entre a realização da receita e a execução da despesa e sobre a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo para o exercício. Ao longo do ano, entretanto, dada a quantidade de solicitações de alterações desses limites, criou-se um entendimento quanto à necessidade da constituição de um órgão para coordenar esse processo e para dirimir possíveis conflitos entre os órgãos centrais (Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento) e os setoriais. Ou seja, desde os primórdios da JEO já havia esse caráter político.

As entrevistas relatam a preocupação do presidente Fernando Henrique Cardoso com o equilíbrio de poder na área econômica. Nesse sentido, a criação da CCF busca instituir um sistema de pesos e contrapesos, evitando que o poder de decisão sobre a política fiscal ficasse apenas com o ministro da Fazenda. Em casos de divergências de números, os secretários da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realizavam reuniões prévias, pois eles coordenavam a comissão e eram seus agentes principais. Em geral, cabia ao Tesouro a apresentação dos grandes números e à SOF o detalhamento da programação orçamentária. Como o Tesouro desconhecia os detalhes das programações orçamentárias setoriais, era comum a Fazenda sugerir cortes lineares e o Planejamento advogar a preservação de algumas áreas prioritárias, garantindo assim o sistema de freios idealizado pelo presidente da República.

Com uma formação paritária entre os órgãos específicos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a CCF era formada pela SOF, pela Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA) e pela Secretaria de Assuntos Internacionais, do lado do Ministério do Planejamento, e, do lado do Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Política Econômica, a STN e a Secretaria da Receita Federal. Os ministros, portanto, não participavam, restando como instância superior para implementação do que viria a ser recomendado pela comissão. Como pontuado pelo entrevistado, essa paridade era importante para que nenhum ministério estivesse sobrerrepresentado e pudesse decidir sozinho.

A presença da SPA, responsável pela gestão do programa Brasil em Ação, que reunia a carteira prioritária de investimentos do governo, também dá uma dimensão dos grupos de atores e de seus papéis na instituição. Tanto no decreto de programação orçamentária e financeira quanto na instituição da CCF, indicava sua posição como definidora de prioridades, que deveria encaminhar, em cada bimestre, à STN a distribuição, por órgão, dos recursos do programa Brasil em Ação a serem liberados no período, segundo o Decreto nº 2.451.

No entanto, de acordo com as entrevistas, as participações do secretário de Planejamento e Avaliação costumavam ter peso relativo menor na comissão, pois elas costumeiramente traziam elementos já discutidos nas reuniões prévias e as prioridades já eram reservadas *a priori*. Assim, quando da alteração da composição da comissão, por meio do Decreto nº 3.482, de 23 de maio de 2000, a SPA foi substituída pela Assessoria Econômica do Planejamento. Essa saída, contudo, foi relatada como inesperada pelo nosso entrevistado, dado que a participação da Secretaria de Assuntos Internacionais era ainda menor. A partir desse momento, entretanto, já houve uma queda na frequência das reuniões da comissão, o que pode indicar seu enfraquecimento como espaço relevante de definição da política fiscal.

Do lado do Ministério da Fazenda, a Secretaria da Receita Federal também deixou de comparecer após poucas reuniões. Ao longo dos anos, a participação da Receita Federal na JEO parece ter variado bastante, ainda que as discussões tenham sido centradas na definição das despesas, pautada por uma projeção de receitas – muitas vezes, a cargo principalmente da própria Secretaria de Política Econômica. Não havia, no entanto, discussão sobre gastos tributários, foi apenas em anos recentes que tais gastos entraram na agenda.

É importante notar que se o decreto de janeiro impunha limites de empenho à programação orçamentária e financeira, o Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998, não apenas cria a CCF, mas também apresenta uma meta de resultado primário para o exercício financeiro, que no caso é um superávit de pelo menos R\$ 5 bilhões.

As projeções de receita e despesas eram feitas a partir da grade de parâmetros estabelecida pela Secretaria de Política Econômica. Na época, isso representou um avanço, visto que, até então, cada órgão tinha uma grade própria. Principalmente para as despesas previdenciárias, esse foi um avanço importante, dados o peso e a rigidez dessas rubricas. Assim, uma vez que a grade estivesse definida, tanto para as leis orçamentárias quanto para revisões dos decretos de contingenciamentos, a receita participava da estimativa da arrecadação. Na prática, podemos observar que a discussão de arrecadação era capitaneada pelo Tesouro e pela SOF, e por isso a Secretaria da Receita Federal acabou deixando a comissão com o passar do tempo. Na sua origem, portanto, a CCF funcionava como um fórum de cooperação e articulação entre os guardiões fiscais do orçamento, ainda que o Planejamento também tentasse atuar como um definidor de prioridades em alguns momentos. Cabe ressaltar a ausência da Casa Civil no arranjo.

No âmbito das negociações com o FMI, entre setembro de 1998 e janeiro de 1999, relata-se que os ministérios do Planejamento e da Fazenda fizeram várias missões a Washington, o que exigia um alinhamento fino dos dois órgãos. Desse ponto de vista, a comissão tinha também o papel de buscar a convergência entre os números que seriam apresentados ao FMI para o avanço das tratativas para o acordo que acabou sendo assinado em 1999. A comissão inclusive atuou como uma espécie de fórum de discussão sobre a LRF, a partir dos contatos com a equipe do FMI em Washington. Isso indica que a JEO tinha um papel na formulação das regras que marcariam o regime orçamentário brasileiro a partir de 2000.

Outra marca que se mostra relevante em relação à primeira formulação do órgão é que abrigava discussões tanto de aspectos orçamentários quanto financeiros, o que não é uma constante ao longo dos anos. A predecessora da atual junta se apresentava como colegiado para o controle da gestão fiscal, de forma mais ampla. O peso da crise financeira pela qual o Brasil estava passando pode indicar que,

em períodos de maior constrangimento fiscal, esse colegiado acabou dando uma atenção maior também ao lado financeiro, o que será retomado nos anos mais recentes de crise fiscal, a partir de meados da década de 2010.

O decreto de programação financeira para 2001 citava diretamente a CCF no seu art. 4º, o qual estabelecia que os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda poderiam elevar os limites estabelecidos, desde que ouvida a comissão. Já o decreto que disporia sobre a programação financeira para 2002, de 7 de fevereiro daquele ano, extingue a comissão, deixando a decisão sobre elevação dos limites de empenho a cargo dos dois ministérios, observados os parâmetros ali estabelecidos.

A CCF, portanto, teve vida relativamente curta. Vale destacar que a LRF previu, em seu art. 67, criação de um Conselho de Gestão Fiscal, responsável pelo acompanhamento e pela avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal. Esse conselho seria constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Para tanto, lei ordinária deveria dispor sobre composição e funcionamento do conselho, sendo que, passados vinte anos, resta aberta a sua regulamentação. Assim, segundo a própria LRF, caberia ao órgão central de contabilidade da União, a STN, a edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas até que o conselho fosse instituído. Por seu turno, os ministérios setoriais, os executores das políticas públicas ou gastadores, na classificação de Wildavsky (1964), não participavam formalmente da comissão. A discussão com os setoriais se dava com intermediação das secretarias responsáveis pelo planejamento e pelo processo orçamentário e financeiro.

Nesse arranjo inicial, portanto, é possível dizer que o Ministério da Fazenda acabou fortalecido. A lei prevista na LRF não foi regulamentada, restando a este órgão a responsabilidade pela edição das normas gerais. A maior estabilidade na condução do Ministério da Fazenda pode ser outro fator explicativo, confirmando um peso maior no núcleo de governo. Durante esse primeiro momento de existência da CCF, o ministro da Fazenda foi Pedro Malan; já no Ministério do Planejamento, a rotatividade foi muito maior, com quatro ministros ocupando a pasta: Antônio Kandir, que assinou o decreto de sua instituição, Paulo Paiva, Pedro Parente e Martus Tavares, que assinou sua extinção, em 2002.

Ao mesmo tempo, no entanto, havia um alinhamento entre as secretarias de orçamento federal e do Tesouro Nacional, dado que seus dirigentes e técnicos estavam inseridos na discussão das estratégias e dos mecanismos necessários na busca do equilíbrio fiscal. Todos os decretos de programação orçamentária foram subordinados a esse objetivo; a discussão sobre a qualidade do gasto ou mesmo

sobre a gestão de projetos prioritários não encontrou espaço na CCF, o que é atestado pela saída da SPA do arranjo inicial.

A partir de 2003, já no governo Lula, a JEO assume uma nova dinâmica, o que observaremos na seção seguinte.

4 NOVOS ATORES EM JOGO: A JEO COMO INSTÂNCIA POLÍTICA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS À GARANTIDORA DAS PRIORIDADES

A JEO foi recriada no início do governo Lula, ainda de maneira informal, como uma estrutura política de acompanhamento e controle da gestão fiscal. Assim, diferentemente da CCF, a Casa Civil passava a ter assento na junta, com o seu titular exercendo a presidência, ao lado dos ministros da Fazenda e do Planejamento. A junta passa então a ser uma instância ainda mais política que a sua antecessora.

Ainda assim, os secretários das áreas responsáveis participavam das reuniões. Além do secretário de orçamento federal e do secretário do Tesouro Nacional, nessa retomada, as entrevistas confirmam a participação ativa da Secretaria da Receita Federal, cujos dados, ao lado da gestão do Tesouro, eram questionados pela Casa Civil. A gestão fiscal ao cargo exclusivo da Fazenda inclinava-se por um conservadorismo que levaria à busca de resultados fiscais maiores do que os dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Relatos das entrevistas confirmam que houve, inclusive, certa resistência por parte da Fazenda quanto à instalação da JEO, uma vez que nessa instância haveria um compartilhamento da decisão, bem como um maior questionamento quanto aos números apresentados.

A tabela 1 apresenta os dados referentes às metas de resultados primários estabelecidas pelo governo federal e os resultados efetivamente alcançados durante os dois mandatos do presidente Lula. É possível observar que durante os três anos iniciais do primeiro governo Lula o resultado primário alcançado foi maior do que a meta estipulada na LDO, chegando a superar quase 13% em 2005.

TABELA 1
Meta versus resultado primário obtido (2002-2010)

	Meta LDO (A) (R\$ milhões)	Resultado governo central + estatais (B) (R\$ milhões)	Excesso em relação à meta (C = B - A) (R\$ milhões)	Excesso (D = C/A) (%)
2002	36.673,0	38.239,0	1.566,0	4,27
2003	43.573,1	48.340,0	4.766,9	10,94
2004	55.648,6	61.322,4	5.673,8	10,20
2005	61.034,3	68.919,8	7.885,5	12,92
2006	65.779,4	64.895,3	-884,1	-1,34
2007	71.100,0	71.347,3	247,3	0,35

(Continua)

(Continuação)

	Meta LDO (A) (R\$ milhões)	Resultado governo central + estatais (B) (R\$ milhões)	Excesso em relação à meta (C = B - A) (R\$ milhões)	Excesso (D = C/A) (%)
2008	82.726,2	85.343,7	2.617,5	3,16
2009	50.288,2	40.582,0	-9.706,2	-19,30
2010	79.011,7	78.099,7	-912,0	-1,15

Elaboração dos autores.

Para alcance desses resultados, duas práticas eram comuns. A previsão de receitas, que superestimava a arrecadação dos primeiros meses do ano, gerava uma frustração inicial que deveria ser compensada por contingenciamentos mais agudos no restante do ano. Isso levava a uma segunda ação, que era a manutenção de resultados primários, em percentual do produto interno bruto (PIB), acima do previsto no ano. Ao mesmo tempo, as áreas finalísticas conviviam com limites restritos de empenho e pagamento, que depois seriam liberados ao final do exercício, quando já não se tinha capacidade de execução. Tal modelo combinava a sistemática de contingenciamentos prévios acima do necessário com a gestão na “boca do caixa”. Dessa forma, contribuía sobremaneira para o enfraquecimento do planejamento governamental com o recurso financeiro sendo liberado somente quando a meta de resultado primário estivesse assegurada e não conforme o cronograma de implementação da política pública. Havia, portanto, uma grande incerteza sobre a liberação dos recursos. Ao mesmo tempo, os gastos tributários continuavam sem entrar na pauta, pois o foco era em torno do resultado primário.

A junta funcionaria, portanto, como uma espécie de vigilante dos guardiões fiscais (ministérios da Fazenda e do Planejamento), numa dinâmica mais conflituosa entre esses e os definidores de prioridades (Casa Civil). Sendo assim, nessa sua retomada, envolvia a gestão financeira, além da orçamentária. A discussão técnica em torno dos critérios de projeção de receitas e dados de execução marcou as discussões no âmbito da junta nesse período, que passou, a partir daí, a discutir o espaço fiscal para a execução das prioridades do presidente, como a política de valorização do salário mínimo e o próprio PAC.

Nesse ponto, vale um destaque específico para a participação da junta nas definições das classificações orçamentárias que acomodariam o PAC. Para além da alocação, a forma de contabilizar o programa no orçamento, com um identificador de resultado primário específico, foi discutida no âmbito da JEO. Na sequência, tais classificadores foram previstos na LDO e, dessa forma, seria possível acompanhar mais de perto a execução desses investimentos, ampliando, quando necessário, o aporte de recursos orçamentários e financeiros a eles.

Os ministérios setoriais, no entanto, continuavam ausentes da JEO. As suas demandas eram apresentadas à Casa Civil, que buscava espaço fiscal junto aos

órgãos da área econômica. As participações desses ministérios, quando ocorriam, eram apenas eventuais. Como resultado, a gestão orçamentária passou a ser complementada pela edição de créditos extraordinários, quando se observavam esses espaços em relação ao resultado fiscal determinado na LDO. A junta participava, portanto, da definição dos créditos que ajustavam o orçamento anual e mantinha reuniões periódicas constantes, que poderiam ser semanais, ainda que informais.

A própria característica da composição política que dava contornos aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) também era um elemento importante para o funcionamento da junta. Por essa lógica, funcionaria como um fórum de coordenação e não como uma “federação de ministérios”, nas palavras de um entrevistado. A JEO serviria, portanto, como um mecanismo de alinhamento entre os agentes que conduziam as políticas públicas nas áreas que não estavam sob condução do principal partido do condomínio do governo – preservando as suas prioridades e reservando ao presidente a última instância decisória sobre áreas beneficiadas com expansões de limites orçamentários e financeiros.

O presidente da República era acionado nos momentos em que não havia acordo entre os ministros responsáveis ou quando os valores envolvidos eram considerados elevados – ainda que não houvesse um corte ou acréscimo automático estabelecido. Ademais, alguns compromissos estabelecidos pelo presidente ao longo do governo com áreas específicas, como o programa Bolsa Família ou as ações de ciência e tecnologia, ainda que não formalizados em metas presidenciais, garantiam ajustes ao orçamento nas discussões da junta. Isto é, a junta era mobilizada para garantir o atendimento das prioridades presidenciais.

Nesse período, foi possível constatar que a dinâmica de relacionamento entre os atores dentro da JEO se alterou ao longo de um mesmo governo. As versões dos entrevistados sobre esse ponto variam. O início da junta durante o governo Lula teria se dado já com dificuldade de entendimentos prévios entre o Planejamento e a Fazenda. Em outros relatos, no entanto, haveria uma convergência inicial entre os ministérios da área econômica, mas o Ministério do Planejamento foi se deslocando em direção à Casa Civil, num arranjo que vai se consolidar na gestão das prioridades do governo. Segundo relatos, essa aliança foi importante para contrabalançar a força da Fazenda que, sozinho, o Planejamento não conseguia segurar. Ou seja, durante esse período o papel do Ministério do Planejamento deixou de ser um alinhamento automático à Fazenda; em algumas situações, esse ministério exibiu seu tradicional papel de guardião, em outras, juntava-se à Casa Civil na priorização dos investimentos.

Ao longo do processo, os dois ministérios da área econômica também buscavam um alinhamento prévio antes das reuniões com a Casa Civil, em reuniões chamadas pré-junta, das quais poderiam participar outras secretarias, além da SOF e da

STN. Isso não significava, no entanto, ausência de tensão entre os dois órgãos. Essas reuniões poderiam ser acaloradas, segundo relato nas entrevistas, mas, ao final, em geral, se convergiam numa espécie de divisão de trabalho, em que a Fazenda era responsável pelos grandes agregados macroeconômicos e o Planejamento entrava nos detalhes da programação orçamentária – o que se revela como uma tônica constante em todo o seu funcionamento.

Com a saída de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, a tensão das reuniões diminuiu e só voltaria a crescer nos anos finais dos governos Dilma Rousseff. Em particular, foi relatada uma proximidade entre as áreas fiscais da SOF e do Tesouro na defesa de posições mais conservadoras diante de pressões mais expansionistas, em geral vocalizadas pela Casa Civil. Essa aliança entre a burocracia mais preocupada com o equilíbrio fiscal ganhará força após o *impeachment* e será importante também para a institucionalização da JEO a partir de 2017.

A saída do ministro Antonio Palocci do Ministério da Fazenda dá início a uma nova fase do governo, com a visão desenvolvimentista, defendida pelo ministro Guido Mantega assumindo o protagonismo. Ao mesmo tempo, na medida em que o cenário fiscal foi se tornando mais turvo, o Ministério do Planejamento passaria a atuar na junta como um defensor das prioridades do governo. Em várias ocasiões, é enaltecida a capacidade e o conhecimento do Ministério do Planejamento no detalhamento da programação setorial, o que era importante para evitar cortes lineares. Casos de alertas quanto a cortes equivocados em determinadas áreas, que posteriormente precisaram ser revistos pela presidência da República, também foram relatados nas entrevistas. Fica claro que a Fazenda tinha como objetivo apenas a meta de resultado primário, enquanto o Planejamento e a Casa Civil buscavam compatibilizar essa meta com as prioridades presidenciais. Há que chamar atenção também para uma dicotomia entre as áreas do Ministério do Planejamento, com os técnicos da SOF, muitas vezes, se aliando ao posicionamento do Tesouro Nacional. O papel de contraponto ficava, portanto, a cargo do próprio titular do Planejamento.

Em contrapartida, a relação com a sociedade civil por conta do monitoramento do Plano Plurianual (PPA), no âmbito do Fórum Interconselhos, segundo relatos obtidos, também informava a posição do órgão na junta. Na presidência da República, a Secretaria-Geral era responsável pela articulação com a sociedade civil, e não a Casa Civil, que tinha assento na junta. Assim, sua posição oportunizava a vocalização de pressões obtidas nos processos participativos de planejamento e orçamento nos gabinetes fechados da JEO.

Já as emendas parlamentares ficavam ao largo das discussões da junta. Vale lembrar que durante esse período se estabelece a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais, primeiramente na LDO e depois na

Constituição Federal. Até então, elas eram o objeto primeiro dos contingenciamentos. Somente a partir da abertura de espaço fiscal, e com base em negociações políticas, é que elas iam sendo liberadas ao longo do exercício. Tal *modus operandi* era objeto de intensas críticas do Congresso Nacional. Essas reclamações eram principalmente recebidas pela Secretaria de Relações Institucionais que, no entanto, não tinha assento no colegiado. Um ponto interessante é que com a ampliação das emendas impositivas (individuais e de bancada), o órgão responsável por sua gestão (atualmente, a Secretaria de Governo) passará a compor a JEO, demonstrando, assim, a importância dessas emendas para a gestão fiscal.

Em anos específicos de negociação salarial dos servidores, esse tema também foi objeto de discussão da JEO. Neste período, a junta participava das principais decisões que teriam impacto nos gastos. Fica bastante clara a sua participação ativa na definição dos parâmetros gerais da elaboração do orçamento, não apenas nos decretos de programação financeira e orçamentária. A junta se torna, pois, um ator importante na definição alocativa, segmentando a discussão das prioridades, em especial, o PAC, dos não prioritários. A discussão dos limites orçamentários e dos cortes necessários na programação orçamentária e financeira se dava a partir de planilhas que segregavam as despesas obrigatórias, o PAC, as demais prioridades e outros gastos.

Muitas discussões com relação ao PAC, no entanto, inclusive a negociação com os setoriais, ocorriam em reuniões prévias à JEO ou no âmbito do arranjo próprio de gestão do programa. A articulação do Ministério do Planejamento, que a partir de 2011 passou a coordenar o PAC, com as empresas estatais também foi bastante citada como estratégia de alinhamento das discussões preparatórias para a reunião da JEO. As instâncias de formulação política mantinham suas lógicas próprias, com os arranjos institucionais previstos em cada caso, cabendo à JEO apenas a sua adequação ao orçamento, num caminho que muitas vezes era de mão dupla – acomodar as prioridades, mas também definir os limites para sua execução.

O mesmo acontecia com as discussões referentes a desonerações tributárias e renúncias de receita. Não eram objeto de discussão da junta, mas contavam com a participação de parte dos seus membros na decisão – o que acabava informando seu funcionamento. Ali se encontrava o resultante de várias decisões tomadas em diferentes espaços, revelando a forma de funcionamento de uma governança acoplada, que lida com um ambiente complexo e preserva os espaços de autonomia – em especial, dos definidores de prioridades.

Em 2015, com a crise política e fiscal, foi necessário um grande contingenciamento de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento da meta fiscal. A dinâmica da JEO se altera com várias reuniões com órgãos setoriais, inclusive com a participação da presidência e com a tensão mais explícita entre a

Fazenda e o Planejamento, remontando aos momentos mais conflituosos entre os órgãos no início do governo Lula.

Nesses tempos, as disputas também se tornavam públicas via imprensa. O Ministério da Fazenda, por exemplo, se adiantou à junta e anunciou um corte muito alto no orçamento, o que o tornava referência no debate público e constrangia os demais atores. Qualquer número abaixo do anunciado pela Fazenda potencialmente geraria frustração de expectativas dos demais agentes preocupados com o ajuste das contas públicas.

Nesse momento, o Tesouro fazia a gestão financeira a partir das decisões dos limites orçamentários para empenho definidos na JEO, mas sua dinâmica ultrapassava as decisões do colegiado. Muitas vezes, os limites de pagamento são inferiores aos limites de empenho, pois, em geral, o Tesouro tem uma postura mais conservadora, dada a necessária prudência na gestão do caixa, que, muitas vezes, depende de ajustes diários, fugindo das possibilidades de alcance de uma instância que tinha uma rotina de reuniões que era mais próxima do processo orçamentário.

Esse debate esteve no centro das discussões que resultaram na deposição de Dilma Rousseff. Foram intensamente debatidas a participação da JEO e a responsabilidade final da presidência da República no que ficou conhecido como “pedaladas fiscais” – atrasos de repasses do Tesouro aos bancos públicos relacionados à execução de políticas públicas federais – e também nos decretos de créditos suplementares ao orçamento realizados em 2015 – ainda que, pela sua natureza, tais decisões não tenham passado pela junta. As práticas adotadas para edição dos decretos, ancoradas em regras informais compartilhadas pelos agentes, foram intensamente criticadas pelos órgãos de controle, ainda que as lacunas normativas ensejassem questionamentos e mudanças de interpretações.

Nesse contexto se localiza a pressão pela institucionalização da JEO, com intensa participação de um novo ator, o Tribunal de Contas da União (TCU), assunto que será objeto da próxima seção.

5 A FORMALIZAÇÃO RECENTE – NOVA ALIANÇA ENTRE CONTROLADORES E GUARDIÕES?

A ausência de documentos sobre a JEO exigiu-nos, em um primeiro momento, um esforço descritivo da sua operação, a partir dos relatos dos agentes que tiveram assento em suas reuniões em diferentes momentos ao longo dos últimos 23 anos. Isso porque havia, até recentemente, uma lacuna de material oficial sobre a sua operação, dado que a informalidade era a regra de operação da junta, já como característica intrínseca do próprio regime de governança orçamentária. Um dos entrevistados pontuou que justamente essa informalidade da JEO era sua fortaleza, na medida em que o ambiente de confiança permitia uma maior agilidade nas decisões.

O órgão ganhou atenção dos atores de controle a partir do Acórdão nº 803/2017 do TCU. Neste momento, o TCU identificou que a JEO tinha uma participação importante na definição dos agregados orçamentários que poderiam ser alterados nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias – uma exigência da LRF.

A principal recomendação do acórdão diz respeito à formalização da junta, com o estabelecimento, no mínimo, dos membros que a integrarão, das competências, das atribuições e das regras de decisão. Também há menção explícita à necessidade de registro de ata para as deliberações relacionadas ao relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, de modo a permitir identificar as estimativas inseridas nos relatórios bimestrais cujos montantes foram definidos ou alterados pela JEO ou baseados em estudos técnicos e decisões da STN e/ou da SOF.

Basicamente, o TCU identifica uma lacuna normativa no que se refere ao processo decisório orçamentário. O acórdão deixa claro que não havia como auditar um trabalho até então informal e não documentado. Especificamente sobre esse ponto, o TCU define a junta como: “um comitê de alto nível, não formalizado em ato normativo, responsável pela coordenação da gestão do orçamento federal” (Brasil, 2017, p. 3).

O quadro 1 sistematiza os entendimentos da STN, da SOF e da Casa Civil sobre a JEO.

QUADRO 1
Entendimentos dos órgãos sobre a JEO

STN	SOF	Casa Civil
Comitê de alto nível, responsável pela coordenação da gestão do orçamento e composto por representantes da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Essa junta não se encontra formalizada ou normatizada, não tem suas competências e área de atuação definidas, não possui regra de decisão e não registra suas deliberações em ata.	Comitê de alto nível responsável pela coordenação de assuntos relativos ao orçamento e à programação financeira do governo federal. Sua composição variou ao longo do tempo, sendo, atualmente, composta pelos secretários-executivos da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, além dos secretários da STN e da SOF. Possui caráter de informalidade referente à sua atuação e ao seu funcionamento, de modo que não há registros das suas decisões, atas de reunião, regra de decisão, ou mesmo ato normativo que regulamente o seu funcionamento ou as suas competências. Normalmente, as decisões são realizadas por consenso dos participantes, respeitada sua hierarquia.	Grupo composto por representantes da Casa Civil e dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que se reúne com vistas à troca de informações entre os órgãos envolvidos com a gestão orçamentária e financeira do governo federal. A JEO não é órgão institucionalizado na estrutura do Poder Executivo federal. Em razão disso, não possui competências ou regra de decisão definidas, não toma decisões, não possui membros integrantes ou ato normativo/regulamento e não elabora atas das reuniões realizadas.

Fonte: Brasil (2017).
Elaboração dos autores.

O que fica claro com as três respostas é que, como não era formalizada até então, cada participante tinha uma visão distinta e tímida sobre qual é o papel da junta e sobre o que e como ela delibera. Porém, também fica claro que não há divergências quanto a quem participa e, de fato, como mostraremos mais à frente, a junta tem a mesma estrutura há muitos anos. Além da estrutura, podemos dizer também que ela tem como objetivo avaliar questões orçamentárias e financeiras da União.

Nesse contexto de sequer haver uma resposta consensual sobre o que é a junta fica evidente a razão de o TCU ter cobrado sua formalização, o que não apenas ocorreu por uma questão de transparência, mas também por uma questão de organização e melhoria da própria junta em si. A posição do TCU, expressa no Acórdão nº 2.608/2018, era de que a formalização da JEO poderia proporcionar:

- uma melhor coordenação da gestão orçamentária e sua conexão mais clara com a estratégia fiscal de médio prazo;
- a sustentabilidade das finanças públicas; e
- a condução ao aprimoramento do marco fiscal brasileiro em termos de credibilidade, melhoria das projeções macroeconômicas e fiscais, transparência, *accountability* e boa governança.

Chama atenção que o foco está apenas na questão fiscal, com uma redução da atuação da JEO enquanto espaço coordenador das prioridades governamentais. Há um retorno ao desenho do Conselho de Gestão Fiscal, com a junta se debruçando apenas sobre essa temática específica.

A preocupação do TCU é que enquanto os relatórios bimestrais estão sob controle da STN e da SOF, o órgão atesta que os dados publicados são provenientes de estudos técnicos, porém, quando existe um órgão eminentemente político e informal com poderes para definir ou alterar valores inseridos nesses relatórios, a situação já não é a mesma.

O Acórdão nº 803/2017 menciona explicitamente essa desconfiança ao afirmar que não se coaduna com os princípios da publicidade, da transparência, do acesso à informação e da governança a existência de uma instância decisória, no âmbito do Poder Executivo, que interfira diretamente, ou tenha o poder de interferir, nas previsões de receitas e despesas primárias apostas nos relatórios bimestrais, sem que sua atuação esteja regulamentada ou que seus atos sejam registrados e públicos (Brasil, 2017, p. 6).

Ao mesmo tempo, o acórdão menciona os exemplos anteriores da Jupof e da CCF para recomendar a formalização da JEO. A resposta a essa demanda veio com o Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017.

O decreto institui a JEO como órgão colegiado de assessoramento direto ao presidente da República na condução da política fiscal do governo federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente econômico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

Inicialmente, chama a atenção a vinculação da JEO diretamente ao presidente da República. Em certo sentido, pode-se enxergar esse movimento como uma tentativa de “blindar” o presidente em suas decisões sobre a política fiscal, visto que, na maioria das vezes, ele seguirá as recomendações desse órgão colegiado.

Os temas a serem tratados pela JEO são:

- os atos que estabeleçam a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal, a que se refere o art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- o estabelecimento das metas anuais referidas pelo § 1º, art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- a proposta de orçamento anual; e
- outros temas pertinentes à condução da política fiscal e ao equilíbrio financeiro-orçamentário, por provocação de quaisquer de seus membros.

Quanto aos seus integrantes, mantém-se composição já clássica, com os ministros da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil, não se admitindo suplentes. No entanto, para dar maior agilidade aos trabalhos é prevista uma secretaria-executiva, a cargo do Ministério do Planejamento.

Quanto à regra decisória, estabelece-se o princípio da maioria simples, com as recomendações sendo registradas em ata. Também se prevê a elaboração de um regimento interno. Conforme expresso por alguns entrevistados, buscou-se com esse decreto reforçar o caráter técnico da JEO. Ressalta-se, ainda, a preocupação com o equilíbrio de poder entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento; ao primeiro, competia a coordenação da junta e, ao segundo, o exercício da secretaria-executiva do órgão.

Em 27 de junho de 2019, com o Decreto nº 9.884, são realizadas algumas alterações na junta: é estabelecida a periodicidade das reuniões (mensal) e o modo de decisão é alterado de maioria simples para consenso. Ao mesmo tempo, quando Jair Bolsonaro assumiu o cargo de presidente do Brasil, o Ministério do Planejamento se juntou com o Ministério da Fazenda, deixando apenas dois ministros com poder de decisão na junta. O novo decreto também permite à JEO convidar representantes de outros órgãos e entidades da administração pública federal para as reuniões quando constarem assuntos de suas áreas de atuação.

Ainda nesse decreto é criada a Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira, seu principal objetivo foi estabelecer formalmente quem são os técnicos que subsidiam as decisões da junta. A comissão técnica é composta por:

- secretário de orçamento federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia (ME), que a coordenará;
- secretário do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda/ME;
- secretário de política econômica da Secretaria Especial de Fazenda/ME;
- secretário especial da Receita Federal do Brasil;
- subchefe de ação governamental da Casa Civil da Presidência da República;
- subchefe de articulação de monitoramento da Casa Civil da Presidência da República;
- secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República; e
- secretário especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República.

Apesar desse decreto, apenas em 11 de maio de 2020 criou-se o regimento interno da junta. Em 21 de julho de 2020, houve a última alteração do decreto de 2019, até o momento da redação deste texto, com o Decreto nº 10.435/2020, que alterou a composição da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira. Segundo o novo decreto, a comissão passa a ter no seu art. 5º: “VII – secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República; VIII – secretário-executivo da Secretaria de Governo da Presidência da República; e IX – secretário especial de relações governamentais da Casa Civil da Presidência da República” (Brasil, 2020).

A determinação do TCU para a formação da junta foi saudada pelos técnicos, segundo relato dos entrevistados, como uma estratégia para favorecer sua atuação e os proteger de eventuais decisões políticas que destoassem. Ainda assim, o que se percebe nos últimos anos é o reforço dos elementos e atores políticos. A própria Casa Civil foi, ao longo do mandato do presidente Jair Bolsonaro, assumindo um caráter mais político, tendo sido nomeado Ciro Nogueira, senador da República e presidente do Partido Progressista, representante do chamado “centrão” do Congresso Nacional. Na mesma linha, a presença da Secretaria de Governo no órgão mais técnico, a partir de 2020, também indica o maior peso dos componentes políticos na junta.

Como o próprio parlamento amplia sua atuação como definidor de prioridades no processo orçamentário, a JEO se molda a essa nova conjuntura.

Se, como vimos, a preocupação central do órgão de controle e da configuração inicial da junta era a discussão fiscal, a discussão das prioridades entra pela via das relações do Executivo com o Legislativo. Vale lembrar o peso que as emendas do relator-geral alcançam no orçamento, no qual passam a ser marcadas com um identificador específico, o RP 9, e vão dar margem ao que ficou conhecido como orçamento secreto.

Do ponto de vista técnico, no entanto, a fusão dos ministérios do Planejamento e da Fazenda no ME consolida uma aproximação e alinhamento maior que já vinham ocorrendo desde o governo Temer. Não se pode afirmar, portanto, que a criação do ME foi responsável pela atuação mais coesa dos guardiões, até porque houve casos em que decisões relativas à política fiscal – como a Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, conhecida como a PEC⁶ dos precatórios – geraram discordâncias públicas entre os dirigentes do ME, o que causou troca relevante no segundo escalão do ministério.

Nessa linha, a nova formatação da JEO atende às demandas dos controladores, o que revela também a força desses atores no atual regime de governança orçamentária, principalmente com o foco fiscal. No entanto, o próprio órgão acaba se moldando a partir da dinâmica de relacionamento entre os atores que disputam o orçamento, com crescente peso da ala política. Se, no início dessa nova fase, a junta se firma como espaço de ascendência dos guardiões fiscais, ao passar do tempo se percebe a retomada de uma característica marcante deste fórum: o seu funcionamento como um espaço de freios aos guardiões fiscais para negociação das prioridades – ainda que estas, no atual regime de governança orçamentária, sejam cada vez mais estabelecidas pelo Poder Legislativo por meio das emendas parlamentares – impositivas e do próprio relator-geral.

6 CONCLUSÕES

As origens da JEO remontam ainda à década de 1990 com a instituição da Jupof, em 1994, e da CCF, em 1998. Desde então, o órgão vem funcionando com diferentes dinâmicas e funções de destaque no processo orçamentário brasileiro. No entanto, o novo perfil que a JEO adquiriu em 2017, com sua formalização a partir de demanda do TCU, destaca a atuação desse ator no atual regime de governança orçamentária.

O foco de sua atuação se alterou ao longo desse período, como resultado das dinâmicas de relacionamento entre os atores que tomaram assento no órgão e do peso das prioridades nas agendas dos diferentes governos. Enquanto a estabilização monetária e o controle do resultado fiscal eram prioridade do governo,

6. Proposta de Emenda à Constituição (PEC).

os guardiões fiscais foram predominantes. Em outros momentos, a junta também se revelaria um espaço útil para a contenção dos guardiões fiscais e de solução de conflitos distributivos em favor das prioridades.

Nessa linha, a pesquisa demonstrou que até dentro de um mesmo governo a JEO assumiu perfis diferentes, revelando a relação de forças entre os atores em dado momento. Ela não foi estática ou esteve a serviço apenas de uma linha política ou foi instrumento de apenas um grupo de atores. Ainda assim, esteve no centro de decisões importantes para a execução orçamentária ao longo de diferentes regimes.

A própria circunstância da institucionalização recente da JEO, em 2017, já parece ter sido ultrapassada. Enquanto representou uma aliança entre guardiões e controladores, era tida como um espaço em defesa das posições das áreas técnicas. Todavia, o peso crescente dos órgãos políticos no colegiado, em especial da Secretaria de Governo, em paralelo ao peso da articulação política com o Congresso Nacional, que amplia sua influência no orçamento, reposiciona os definidores de prioridade na dinâmica, retomando uma tônica de período anterior dos governos petistas.

Duas diferenças puderam ser identificadas, no entanto. Em primeiro lugar, o peso do Poder Legislativo na definição das prioridades, marca do atual regime. Até o governo Dilma Rousseff, o PAC, ao lado de outras prioridades da Presidência e do Poder Executivo, ocupava boa parte das prioridades do ponto de vista orçamentário. Em segundo lugar, muitas vezes o Ministério do Planejamento ocupava um espaço de definidor de prioridade, ao lado da Casa Civil, enquanto o orçamento e o Tesouro se alinhavam na defesa de posições fiscais mais conservadoras ou prudentiais. Atualmente, o Planejamento está fragilizado, outra marca do atual regime de governança orçamentária, e deixa de cumprir esse papel.

Este capítulo pretendeu, assim, suprir uma lacuna importante na literatura da área ao revelar essas dinâmicas e funções da JEO. Obviamente, esse primeiro esforço não poderia ser exaustivo e restam ainda várias questões a serem respondidas. A ausência de determinados temas, como os gastos tributários, das discussões da JEO exige demanda de entendimentos mais aprofundados. Ademais, a forma como a discussão das emendas é introduzida nesse fórum pode revelar uma dinâmica importante do atual regime de governança orçamentária.

De toda a forma, restou evidente seu papel como instância de altas decisões políticas para a execução orçamentária e, por vezes, também financeira. A JEO teve participação na discussão de importantes normativos do processo orçamentário, como a própria LRF, além de regramentos infralegais. Embora a formalização recente não seja inédita para esse arranjo, um horizonte temporal mais largo para a análise de sua atuação será importante para se recorrer aos resultantes do atual

momento histórico, em que novos equilíbrios e funções se vislumbram na junta, que está situada num regime de governança orçamentária marcado pela instabilidade.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964**. 2012. 276 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BIJOS, P. **Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão**. Brasília: Senado Federal, 2014. (Série Orçamento em Discussão, n. 12).

BORGES, A. C. S. C. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 803/2017**. Brasília: TCU, 26 abr. 2017.

_____. Decreto nº 10.435, de 21 de julho de 2020. Altera o Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, que dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jul. 2020.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2nd ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MATTOS, M. R. de. **Governança orçamentária no Brasil: uma abordagem alternativa**. 2018. 314 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Draft recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance**. [s.l.]: OECD, 2014a.

_____. **Partners for good governance: mapping the role of supreme audit institutions**. Paris: Phase One, 2014b.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, June 1990. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511807763>>.

RAJKUMAR, A. S.; SWAROOP, V. **Public spending and outcomes: does governance matter?** Washington: World Bank, 2002. (Working Paper, n. 2840). Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14248>>.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, 1964.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 2.773, de 8 de setembro de 1998. Cria a Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), estabelece meta fiscal para o ano de 1998, altera o Decreto nº 2.451, de 5 de janeiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 set. 1998.

_____. Decreto nº 9.169, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 out. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.608/2018**. Brasília: TCU, 14 nov. 2018.

_____. Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre a Junta de Execução Orçamentária. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019.

_____. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da República e dos ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º jan. 2019. Seção 1. p. 1-13.

ANEXO

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1) Atores

- Quem são os atores que participam da reunião?
- Qual a posição deles na estrutura burocrática (ministro, secretário-executivo, secretário nacional)?
- Há participação de assessores?
- Representantes de ministérios setoriais participam? Se sim, em que nível? Se não, como as posições desses ministérios são consideradas nas decisões da Junta de Execução Orçamentária (JEO)?

2) Temas tratados

- Quais os principais assuntos tratados pela JEO? Limites orçamentários? Execução financeira?
- Como o contingenciamento é tratado pela JEO?
- Os projetos prioritários são discutidos na JEO?
- O tema de gastos tributários também é tratado na JEO?
- A JEO se posiciona com relação às prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
- A JEO discute classificações orçamentárias (o que pode ser ou não tratado como despesa obrigatória)?
- A JEO discute sobre arrecadação?
- A JEO analisa execução orçamentária?
- Há alguma discussão na JEO com relação às matérias de interesse do Legislativo (emenda, projetos de lei que repercutem no orçamento)?

3) Processo decisório

- Como as decisões são tomadas na JEO? Votação? Consenso?
- É um locus de resolução de conflitos entre setoriais ou apenas ajustes entre Planejamento e Fazenda?
- Quais as informações que embasam as decisões da JEO?

- Há alguma avaliação da execução orçamentária ou consideração da avaliação de políticas públicas para as decisões quanto a contingenciamento? Relações federativas? Pressão de setores externos ao governo?
- A JEO também delibera sobre recursos relacionados aos projetos prioritários do governo?
- A JEO delibera a respeito de processos específicos de monitoramento de determinadas despesas?

