

EMENDAS PARLAMENTARES E ETERNA DISPUTA PELO ORÇAMENTO EXIGEM APERFEIÇOAMENTOS

Coluna Fiscal – JOTA – 28.4.2022

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos-28042022>

A sempre presente discussão sobre o poder do Parlamento em matéria orçamentária voltou ao debate público nas últimas semanas, com a divulgação de estudo comparativo sobre as emendas parlamentares e o controle do orçamento nos países da OCDE¹. Soma-se a isso a questão que já está na mídia há praticamente um ano do “orçamento secreto”, tema já abordado anteriormente neste mesmo espaço², e vemos que o processo orçamentário continua exigindo atenção de todos.

O debate e a forma de decisão sobre a alocação dos recursos públicos é indiscutivelmente uma das mais importantes questões dos Estados modernos – se não a mais. Afinal, o Estado existe para servir à sociedade, e isso se materializa no atendimento das necessidades públicas, para o que se faz necessária sua atuação, com a viabilização de políticas públicas, programas de governo e, por consequência, gastos de recursos públicos.

1 MENDES, Marcos. *Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo Legislativo: uma comparação do Brasil com os países da OCDE*. 8. ed. Millenium Papers, abril de 2022.

2 CONTI, José Mauricio. “Orçamento secreto” (*JOTA*, 27.5.2021 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021>).

O processo orçamentário, que envolve a elaboração, execução e fiscalização das leis orçamentárias, tem uma importância fundamental nas democracias, sendo por meio dele que se concretizam essas leis, reconhecidas como as mais importantes para o país depois da Constituição³, viabilizando-se a entrega de bens e serviços à sociedade.

Vê-se refletir nesse processo o sistema de freios e contrapesos, com cuidadosa partilha das atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo, compostos pelos representantes eleitos pela população, visando assegurar a democratização das decisões que vão resultar nas leis orçamentárias e sua fiel execução.

Uma divisão feita de modo a preservar ao máximo o equilíbrio de poderes, evitando a concentração em algum deles do poder sobre as finanças públicas, o que faria pender a balança para um dos lados, comprometendo o desejado e necessário equilíbrio.

Ao Poder Executivo cabe elaborar o projeto de lei orçamentária (Constituição, art. 165), encaminhado ao respectivo Poder Legislativo para apreciação, deliberação e aprovação. Uma vez aprovado, é ao Poder Executivo que compete comandar a execução orçamentária, devendo fazê-lo de forma a ser o mais fiel possível à lei promulgada, fazendo tão somente os ajustes necessários para adaptar às circunstâncias e intercorrências havidas no período. E o Poder Legislativo é o responsável pelo controle externo, principal sistema de fiscalização financeira e orçamentária, que exerce com o auxílio dos tribunais de contas (Constituição, arts. 70 e 71).

É natural, previsível e esperado que nesse processo a sociedade, por seus diversos meios, em especial pela ação de seus representantes, atuem no sentido de fazer prevalecer seus interesses, e a concretização dos atos ao longo do processo orçamentário é a resultante dessas forças em atuação.

Já na fase administrativa, etapa inicial de elaboração da lei orçamentária, em que o projeto de lei é gestado sob comando do Poder Executivo, as tentativas de influência são frequentes, agindo os interessados junto aos poderes, órgãos e instituições no sentido de alocar a destinação de recursos para programas e ações governamentais que melhor

3 Voto do Min. Carlos Ayres Britto, ADI-MC 4048-1/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008.

contemplem seus interesses. Muitas vezes com a ajuda dos próprios parlamentares, sendo usual que vereadores, deputados e senadores façam uso de seu prestígio para acompanhar prefeitos, governadores e gestores públicos junto a órgãos e instituições governamentais durante essa fase, a fim de conseguir a inclusão dos recursos no projeto de lei orçamentária que será apresentado pelo Poder Executivo. Laços de amizade e ligações de várias naturezas também são comuns nessa fase de convencimento dos gestores ao moldar a peça orçamentária. Uma atividade que chega por vezes a se profissionalizar, na forma dos conhecidos *lobbies*, o que é até regulamentado em muitos ordenamentos jurídicos. Apenas para citar um caso recente, o tema veio à tona em situações envolvendo o Ministério da Educação, com a acusação de que pastores religiosos estariam explorando seu prestígio pessoal junto ao Ministro e exercendo influência indevida no orçamento da pasta, tema que abordamos nessa Coluna Fiscal⁴.

Após elaborado o projeto, ele é encaminhado para apreciação do Poder Legislativo, composto pelo conjunto de representantes eleitos pelo povo, e por consequência o que é dotado de maior legitimidade democrática em nosso Estado de Direito. Nessa fase, caberá ao Parlamento avaliar o projeto e apresentar sugestões de modificações, por meio de emendas, que podem ser acolhidas e incluídas no projeto a ser aprovado e convertido em lei.

A Constituição apresenta algumas restrições à liberdade de interferir no projeto de lei orçamentária por parte do Poder Legislativo, como se vê do disposto no art. 166, § 3º, que exige, por exemplo, a indicação dos recursos necessários, e impede a anulação de despesas que indicam sobre dotação para pessoal e o serviço da dívida, ou ainda sobre as transferências constitucionais.

A dificuldade em elaborar a sempre complexa lei orçamentária, no entanto, institucionalizou o mecanismo das “cotas parlamentares”, por meio das quais é reservado um montante de recursos para que fiquem alocados à finalidade específica de atender as demandas oriundas das emendas parlamentares. Com isso, o orçamento passou a ter, na prática, apenas uma pequena parcela sujeita à efetiva deliberação pelo Poder Legislativo.

4 “Os recursos da educação, os pastores, as ONGs e o direito financeiro” (*JOTA*, 31.3.2022 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/mec-recursos-educacao-pastores-ongs-direito-financeiro-3103202>).

Parcela essa que, no âmbito federal, era inicialmente prevista em normas internas do Congresso, sendo depois constitucionalizadas e aumentadas pelas emendas do “orçamento impositivo”⁵. E passaram a ter maior relevância e interesse para os parlamentares, dado o caráter impositivo que assumiram, uma vez que assegurada sua execução ao longo do exercício financeiro.

As emendas parlamentares, instrumentos pelos quais o Parlamento formaliza e viabiliza as intenções de modificar o orçamento, vêm sendo objeto de intensa atenção e regramento nos últimos anos. As lutas pelo alcunhado “orçamento impositivo” tiveram como origem a insatisfação dos parlamentares com a não execução das ações governamentais contempladas com recursos inseridos no orçamento por meio das referidas emendas, o que sempre lhes causava desgaste com um “segundo tempo” na batalha orçamentária, pois, além de conseguir a inclusão na lei orçamentária, exigia esforço para, na fase de execução do orçamento, liberar os recursos, o que no mais das vezes envolvia barganhas políticas e subserviência a interesses do Poder Executivo.

Isso resultou em uma sucessão de alterações constitucionais⁶ que institucionalizaram o “orçamento impositivo” para as emendas parlamentares, que passaram a ser de execução obrigatória, mitigando os desgastes no “segundo tempo” da guerra pelos recursos públicos do orçamento.

O uso das emendas parlamentares como instrumento político de cooptação dos parlamentares é prática antiga, sendo um dos mais conhecidos e utilizados instrumentos do “presidencialismo de coalizão” que caracteriza o Brasil e outros países, em especial os sul-americanos, e há décadas vem sendo utilizado como meio de construção, manutenção e controle da base de apoio do governo no Parlamento e domínio sobre o processo decisório⁷. É prática evidentemente indesejada e precisa ser

5 Falei sobre o orçamento impositivo em vários textos, com destaque para CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 231-240 – disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>; e também na *Coluna Fiscal JOTA*, em 18.4.2019 (“Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate” – <https://www.jota.info/opiniaao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>).

6 Especialmente a partir da Emenda Constitucional 85, de 2015.

7 Sobre o tema, alguns textos merecem destaque: DALLAVERDE, Alexsandra K. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013; FERREIRA, Francisco Gilney B. C. *Orçamento público e separação de poderes no Estado*

coibida, uma vez que distorce a forma de atuação dos parlamentares, que se veem coagidos a pautar suas decisões por razões que não as efetivas convicções e interesses que representam.

Vê-se haver muitos aspectos a serem aperfeiçoados no processo orçamentário, de modo a torná-lo mais democrático e transparente, e fazer com que o resultado obtido com a aprovação da lei orçamentária espelhe com a maior fidelidade possível as necessidades da sociedade.

O estudo da OCDE, conforme mencionado no já citado texto de Marcos Mendes, evidencia que no Brasil a interferência do Poder Legislativo no processo orçamentário é superior ao que se observa em outros países. Teoricamente, como já demonstrado, a participação do Poder Legislativo no orçamento não é ruim ou inadequada, até porque, como exposto, trata-se de lei que deve ser submetida à sua aprovação, e reflete a participação da sociedade, por seus representantes eleitos, na lei que define a alocação dos recursos públicos. E, no sistema constitucional vigente, há que se respeitar apenas as restrições constitucionalmente previstas, que, somadas à prática de estabelecer “cotas parlamentares”, na verdade já torna pequena a possibilidade dessa interferência.

Em muitos ordenamentos jurídicos, o orçamento nem sequer é submetido ao Parlamento, sendo apenas parte das despesas que nele constam objeto de apreciação e aprovação, diferentemente do caso brasileiro, em que a lei orçamentária contém todas as receitas e despesas e é aprovada pelo Poder Legislativo.

O que se permite constatar é que, na verdade, o problema não reside essencialmente na “quantidade” da interferência do Poder Legislativo no orçamento, mas sim na “qualidade”.

No caso do processo orçamentário brasileiro, da forma como regulamentado e pela prática adotada, as emendas parlamentares concentram-se em inserções pontuais no orçamento, regra geral voltadas ao atendimento de despesas específicas e detalhadas, focadas em atender as conhecidas “demandas paroquiais”, não sendo uma atuação que influa nos rumos das mais importantes políticas públicas.

Constitucional Democrático brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018; BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases*: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

Um favorecimento dos “pork barrel projects”, que não necessariamente se alinham ao planejamento governamental e às principais políticas públicas, tornando as despesas resultantes das referidas emendas mais voltadas a atender interesses políticos, por vezes desalinhado das prioridades estabelecidas para aquele período, e de baixa eficiência em termos de qualidade do gasto público⁸.

O tema é bastante amplo, há muito o que analisar a respeito, o que não se permite em curto espaço. Mas é possível reconhecer que há necessidade de aperfeiçoamento no processo orçamentário brasileiro, tanto na sua fase de elaboração quanto na execução. Mas isso não significa reduzir a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, muito pelo contrário, até porque é o mais legítimo representante da vontade popular. Mas é preciso aperfeiçoar e qualificar sua participação, a fim de que possa interferir de modo mais útil e produtivo, mantendo o alinhamento do orçamento com o sistema de planejamento governamental, aumentando a qualidade do gasto público e colaborando para o aperfeiçoamento das principais políticas públicas, de forma transparente e que favoreça o controle dos resultados.

8 CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André C.; LOCHAGIN, Gabriel L. A brief review of the legal qualification of public expenditure in Brazil. *In*: FRENKEL, D. A. (ed.). *Economy and commercial law: selected issues*. Athens: The Athens Institute for Education and Research (ATINER), 2013. p. 69-76