



Poderes

Emendas pagas com Orçamento federal custam 179 vezes mais do que há 10 anos

— Levantamento feito para o 'Estadão' considera período dos governos Dilma, Temer, Bolsonaro e Lula; mecanismos garantiram maior controle do Legislativo sobre verbas

HUGO HENUD
SÃO PAULO
DANIEL WETERMAN
BRASÍLIA

O poder do Congresso sobre o Orçamento federal foi turbinado na última década. O volume de emendas parlamentares pagas pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2023 chegou a R\$ 34,5 bilhões. A cifra representa 17,9% das chamadas despesas livres, a parcela dos recursos públicos que o Executivo tem para escolher em que gastar. Mas, neste caso, quem dá a ordem é o Legislativo. Comparado com 2014, o valor pago de emendas cresceu 179 vezes.

Naquele ano, as emendas pagas correspondiam a 0,1% (R\$ 200 milhões). Não por acaso, ao longo dos últimos dez anos, o Congresso aprovou uma série de alterações constitucionais que, por um lado, conferiram aos parlamentares maior controle sobre o Orçamento, culminando na aprovação recorde de R\$ 53 bilhões em recursos em 2024; e, por outro, enfraqueceram um dos principais instrumentos de negociação do Executivo: a discricionariedade orçamentária, ou seja, o poder de decidir o destino dos recursos públicos.

Atualmente, 93% do Orçamento do País estão comprometidos com gastos obrigatórios (aposentadorias, salários), restando uma margem de 7% para as despesas discricionárias destinadas a investimentos em obras, por exemplo. São gastos "livres", cuja aplicação pode ser decidida pelo governo com base em critérios econômicos.

É sobre esta fatia menor que há a disputa entre Executivo e Legislativo. O levantamento realizado para o *Estadão* pelo economista e pesquisador do Insper Marcos Mendes considerou as emendas que foram efetivamente pagas, incluindo os valores dos restos a pagar — emendas que iniciaram o processo de execução, mas não foram pagas no mesmo ano, sendo transferidas para o Orçamento subsequente.

COMPETÊNCIAS. Para Mendes, o aumento do controle orçamentário pelo Congresso gera

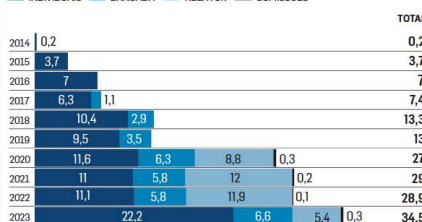
HISTÓRICO

As emendas parlamentares são o instrumento legal por meio do qual deputados e senadores direcionam recursos para suas bases eleitorais

Emendas parlamentares pagas por ano

EM BILHÕES DE REAIS

INDIVIDUAIS BANCADA RELATOR COMISSÕES

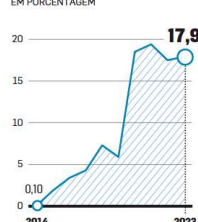


* DESCONSIDERADOS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

FONTE: LEVANTAMENTO FEITO POR MARCOS MENDES/PANEL DO ORÇAMENTO FEDERAL / INFOGRÁFICO: ESTADÃO

Participação das emendas no Orçamento*

EM PORCENTAGEM



um conflito de competências entre os entes federativos na medida em que recursos federais, originalmente destinados ao Executivo e aos seus ministérios, passaram a ser remanejados por meio de emendas parlamentares para investimentos que, teoricamente, deveriam ser de responsabilidade dos municípios.

“O dinheiro federal é para cuidar da Força Nacional de Segurança, desenvolver políticas de imunização de saúde, investir em rodovias federais... As emendas tiram dinheiro que seria para essas finalidades e mandam para o município para asfaltar rua, uma coisa que deveria ser feita pelo município com o dinheiro municipal. Os municípios já recebem muitas transferências, porque têm uma base tributária grande.”

Para o economista, o crescimento do poder do Congresso para definir o destino dos recursos públicos leva não só à fragmentação orçamentária, como também conduz a políticas públicas ineficientes, por privilegiar interesses eleitorais e locais dos parlamentares em detrimento de prioridades estratégicas estabelecidas em nível nacional pelo Executivo.

“Aquele argumento de que os parlamentares conhecem as necessidades imediatas da população de suas cidades... Pois bem, então que levem a realidade do município para se encaixar nas políticas federais.

“O dinheiro federal é para cuidar da Força Nacional de Segurança, desenvolver políticas de imunização de saúde, investir em rodovias federais... As emendas tiram dinheiro que seria para essas finalidades e mandam para o município para asfaltar rua, uma coisa que deveria ser feita pelo município com o dinheiro municipal”

Marcos Mendes
Economista e pesquisador do Insper

Não cabe ao parlamentar fazer e desenhar a política pública”, afirmou Mendes.

OBRIGATORIO. O processo de redesenho orçamentário prosseguiu e, em 2019, o Centro reforçou sua influência sobre o Orçamento com a aprovação de emenda constitucional que ampliou o Orçamento impositivo, tornando obrigatório também o pagamento das emendas de bancada, aquelas de autoria coletiva e que reu-

nem os parlamentares do mesmo Estado ou do Distrito Federal, mesmo que sejam filiados a partidos diferentes.

Neste mesmo ano, o Congresso implementou novos mecanismos para ampliar suas prerrogativas em matéria orçamentária. Outra emenda constitucional instituiu a chamada “emenda Pix”, caso revelado pelo *Estadão*. A modalidade sem transparência permite aos parlamentares transferir dinheiro diretamente para Estados ou municípios, sem vinculação a um projeto e antes de qualquer obra ou serviço ser entregue, ou seja, não se sabe com o que os recursos foram efetivamente gastos.

“Essas emendas têm ganhado um espaço grande no Orçamento, o que representa um retrocesso, porque possuem menor rastreabilidade. Nesses tipos de emendas há maior risco de corrupção”, disse o cientista político Lucio Rennó, do Laboratório de Pesquisa em Comportamento Político, Instituições e Políticas Públicas. Todas as alterações constitucionais, segundo Rennó, resultaram em mais independência para os congressistas, ao reduzir o poder do Executivo de escolher o destino do dinheiro.

MOEDA DE TROCA. Até 2015, o Executivo não era obrigado a executar as emendas, e o seu pagamento era utilizado como instrumento de negociação

com os parlamentares. Era comum que a liberação de emendas estivesse vinculada à troca de apoio em votações de interesse do governo no Congresso. “O controle do Orçamento pelo Executivo sempre foi visto como um instrumento de governabilidade e como uma forma de estimular a cooperação dos parlamentares. Esse processo era feito justamente através do alto grau de discricionariedade que o Poder Executivo tinha para liberação desses recursos”, afirmou Rennó.

Uma das consequências desse enfraquecimento do Executivo, na avaliação do cientista político da Fundação Getúlio Vargas Cláudio Couto, é a necessidade de intensificar o uso de outros instrumentos para a construção da governabilidade, como a distribuição de cargos. “Já não são necessários mais tantos recursos orçamentários; esses o Congresso já controla. Então, os parlamentares passam a exigir mais cargos dentro da máquina do Executivo. Chamo isso de ‘governo congressual’, um governo em que o Congresso passa a dar muito mais as cartas do que dava anteriormente.”

CALENDÁRIO. Apesar da redução da discricionariedade orçamentária, o Executivo mantém a prerrogativa de justificar o não pagamento de emendas já aprovadas, utilizando-se de hipóteses de limite orçamentário. Além de poder decidir o ritmo de liberação dos recursos, mesmo para emendas de execução obrigatória. Em 2023, uma das críticas frequentes de parlamentares era justamente em relação à demora em liberar o pagamento de emendas impositivas.

Neste ano, o instrumento promete ficar mais limitado após o Congresso ter aprovado a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, que estabeleceu um calendário para o empenho (reserva do dinheiro) das emendas impositivas até 30 de junho, restringindo ainda mais o poder de barganha do governo. Apesar do veto de Lula ao dispositivo, a tendência é a de que o Congresso derrube a decisão. “Certamente será derrubado o veto, ainda mais se tratando de ano eleitoral”, disse Rennó. ●