

A Virada de Mesa no Jogo entre Legislativo e Executivo: Na Disputa pelo Controle do Orçamento, o Congresso está Mudando as Regras do Jogo Previsto na Constituição e o Jogo de 2021 é Pior para o Executivo

Rafael Rocha Parente¹

Conceito fundamental, para explicar a sustentação política dos governos eleitos, em um cenário de pulverização partidária, o “Presidencialismo de Coalizão” descreve padrão de relacionamento, entre os Poderes Executivo e Legislativo, em que o primeiro distribui benesses aos partidos políticos da coalizão de governo, a fim de garantir apoio, na aprovação de sua agenda legislativa, no Congresso Nacional. Aos parlamentares, interessaria direcionar dotações orçamentárias, para a sua base eleitoral, em uma circunscrição pequena o suficiente para permitir que apenas ele possa ser reconhecido como o responsável pela benfeitoria.

Nessa concertação, o Poder Executivo teria os instrumentos necessários para garantir a formação de maiorias parlamentares: competência privativa do presidente, para iniciar matérias orçamentárias; distribuição de cargos e recursos do orçamento da União; além do poder de veto, cuja derrubada exige quórum qualificado. Esses instrumentos garantiriam controle sobre os congressistas.

Acontece que o Congresso Nacional, pouco a pouco, tem alterado esse estado de coisas. Há um movimento, paulatino e constante, em que o Parlamento toma as rédeas do processo orçamentário e retira prerrogativas do Executivo.

¹ Cientista Político, Mestre em Orçamento Público pela Universidade de Brasília, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério da Economia, Assessor de Orçamento na Câmara dos Deputados. Email: rafael.parente@camara.leg.br.

Marco inicial desse movimento, é a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, que incluiu dispositivo para tornar impositivas as emendas individuais. À época, o argumento a favor do novo tipo de emenda era de que acabaria o balcão de negócios em que dotações são trocadas por votos. O resultado prático, entretanto, não foi esse. A troca de votos por dotações orçamentárias não acabou e o Congresso Nacional obteve pedaço do orçamento para utilizar como bem entendesse.

O movimento seguinte foi tornar o tema norma constitucional (Emenda Constitucional nº – EC 86, de 2015). Em seguida, foi a vez de as emendas de bancada estadual impositivas constarem da LDO. As emendas de bancada tornaram-se matéria constitucional, em 2019 (EC 100, de 2019).

O mais recente avanço do parlamento, rumo ao controle do processo orçamentário, são as emendas de relator-geral. As emendas de relator não são uma inovação da atual lei orçamentária. Entretanto, a cada ano o relator tem ganhado autonomia para a apresentação de suas emendas.

Usualmente limitadas a algumas poucas situações, tal como a correção de erros e omissões, durante a tramitação do PLOA 2021, o relator foi autorizado a apresentar emendas a praticamente todo o projeto. O relator não só o fez, como apresentou R\$ 30 bilhões em emendas. O valor foi parcialmente vetado e caiu para R\$ 18,52 bilhões.

Assim, realidade considerada impensável, à época da promulgação da Constituição, foi instalada. Atualmente, algo em torno de R\$ 35 bilhões do orçamento da União são direcionados pelo Congresso Nacional. Esse montante corresponde à soma das dotações constantes da Lei Orçamentária de 2021, destinadas às emendas individuais, às emendas de bancada estadual, e às emendas de relator-geral. Para deixar clara a magnitude das emendas parlamentares no orçamento, o valor total de investimentos previstos, para o País, em 2021, é R\$ 38,9 bilhões.

O montante por si chama bastante atenção e tem sido alvo de questionamentos pela sociedade. Entretanto, há um aspecto das emendas de relatoria ainda pouco discutido e que traz implicações profundas, sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Durante a execução das emendas de relator, o parlamento passou a indicar diretamente para onde irão recursos, sem a anuência ou aviso prévio ao governo e sem discriminar quem são os parlamentares responsáveis por cada indicação.

Pelo formato até então vigente, um interlocutor do Poder Executivo, usualmente a Secretaria de Governo, convocava um a um os líderes partidários e combinava os montantes a que cada agremiação teria direito. Os líderes, por sua vez, tinham a incumbência de distribuir os recursos prometidos entre os parlamentares da legenda. Feita a distribuição, os líderes entregavam planilhas ao Poder Executivo, com os programas de interesse de cada um dos congressistas contemplados. Essas listas eram nominadas, o Poder Executivo tinha controle sobre quem estava apadrinhando cada indicação. Se fosse o caso, era fácil cortar as benesses de algum parlamentar dissidente.

O que ocorre agora é diferente. O Poder Executivo abriu mão do controle sobre os beneficiados pelas emendas de relator. O Congresso passou a ter autonomia para direcionar as dotações como bem entender. Não

há planilha entregue ao Poder Executivo. O próprio Congresso Nacional, sem qualquer consulta ao governo, é quem determina o quinhão de cada partido e de cada parlamentar.

O relator do orçamento encaminha quem serão os municípios beneficiados, diretamente, ao Ministério que executará a emenda. Não há informação, sobre qual parlamentar indicou o beneficiário, tudo chega genericamente, como “emenda de relator”. Tampouco, há qualquer aviso à Secretaria de Governo.

Nesse novo arranjo, o Executivo não tem mais como “retaliar”, individualmente, caso o parlamentar vote contra a orientação do governo. Perde, portanto, instrumento de barganha. Agora, a retaliação tem que ser contra todo o Congresso Nacional e o custo disso é alto demais.

Até o momento, o novo arranjo não tem dado dor de cabeça ao governo, que tem conseguido fazer andar sua agenda. Entretanto, conforme a popularidade do Presidente se esvai e as eleições se aproximam, o Congresso pode se voltar contra o governo, e este não mais contará com importante mecanismo de defesa. O jogo disputado, quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, era outro. Agora, o Legislativo tem muito mais influência, nos rumos do orçamento, e, por consequência, do governo.

Por fim, cabe salientar que o movimento do parlamento, no sentido do controle, sobre o orçamento, é sempre paulatino e contínuo. Consolidadas as emendas de relator, haverá nova investida nessa direção. Resta saber qual será e se o Poder Executivo tentará equilibrar o jogo.