

Orçamento Impositivo e o “Abuso” do Poder Legislativo Orçamentário: Uma Analogia entre o Orçamento Impositivo e os Abusos dos Poderes Político e Econômico, como Formas de Comprometimento das Isonomia, Representatividade e Legitimidade do Processo Eleitoral¹.

Jó Carneiro da Rocha Menezes²

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu a prerrogativa do Poder Legislativo de emendar o projeto de lei orçamentário anual, assim os legisladores voltaram a ter o poder de interferir na despesa a ser executada, prevista na peça orçamentária. Desde então, a cada nova legislatura e a cada exercício orçamentário-financeiro, nossos representantes vêm ampliando esse poder, sendo o mais recente exemplo dessa ampliação as aprovações das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019, que tornaram obrigatórias as execuções das emendas individuais e de bancada.

1 Texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/349187/orcamento-impositivo-e-o-abuso-do-poder-legislativo-orcamentario>, em 27 jul. 2021.

2 Assistente Técnico na Câmara dos Deputados, Bacharel em Direito, Técnico em Contabilidade e pós-graduando em Orçamento Público no Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Escola de Governo do Senado Federal. Email: jocarneiro@hotmail.com.

As emendas orçamentárias são produzidas, quando o orçamento é apreciado, nas casas legislativas e no decorrer dessa etapa do ciclo orçamentário, e os parlamentares possuem o direito de propor o remanejamento e a alteração das dotações das programações encaminhadas no texto oriundo do Poder Executivo.

Em razão dessa prerrogativa, é possível que senadores(as) e deputados(as) federais que concorram a reeleição obtenham vantagem, sobre aqueles candidatos sem mandato, em razão de os primeiros poderem destinar recursos do Orçamento Geral da União para seus estados, beneficiando diretamente o conjunto de seus eleitores, por meio das emendas individuais e de bancadas, cujas as execuções são obrigatórias.

As emendas individuais são tidas, por alguns autores, como “pork barrel”. Essa expressão é usada, na literatura mundial, para designar o particularismo legislativo, quando deputados(as) e senadores(as) fazem uso de políticas de caráter distributivo para angariar os votos das pessoas beneficiadas. A literatura define tal procedimento como “pork barrel spending”, que significa políticas distributivas, cujos benefícios e beneficiários dos recursos públicos concentram-se em determinada área ou zona eleitoral. Cabe destacar, também, certo perfil clientelista que ainda parece existir, na relação entre político e eleitor, no Brasil, fenômeno que pode ser potencializado através do uso eleitoral dos recursos orçamentários oriundos das emendas individuais e de bancadas.

Destaca-se também que o orçamento impositivo pode ser considerado uma afronta ao princípio constitucional da impessoalidade, presente no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quando o legislador faz uso das emendas individuais como forma de promoção pessoal, ao fazer propaganda e divulgação do seu nome, na condição de autor da destinação de dotações orçamentárias, para atender demandas, mesmo que legítimas, do seu Estado. Esta ação reiterada, a cada exercício orçamentário, pode beneficiar o parlamentar, enquanto candidato, trazendo-se indesejável desequilíbrio nas eleições.

Em relação ao processo eleitoral, a imposição de execução das emendas individuais vai em direção contrária de medidas usadas, nos últimos anos, para eliminar desigualdades no pleito para a escolha dos representantes do povo, como por exemplo o fim do financiamento de campanhas, por pessoas jurídicas, aprovado em 2017, que alterou o artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096, de 1995.³

Além das críticas às emendas parlamentares, relacionadas ao incentivo à prática de corrupção e utilização pouco efetiva do erário, a desigualdade entre candidatos com e sem mandato pode ser potencializada, em razão da imposição de execução das emendas, comprometendo-se a isonomia de candidaturas e as representatividade, normalidade e legitimidade do processo eleitoral.

Cabe também uma analogia, entre as consequências e efeitos do Orçamento Impositivo e as condutas de “Abuso de Poder Econômico” e “Abuso do Poder Político”, no processo eleitoral, uma vez que a utilização de recursos do Orçamento Geral da União, por deputados(as) e senadores(as), pode exercer influência, sobre o

3 BRASIL. PLANALTO. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

voto do eleitor, com impacto, na renovação das casas legislativas, e capacidade de definir os candidatos que serão eleitos.

O abuso de poder político ocorre, nas situações em que seu detentor faz uso da sua posição, para influenciar na decisão de voto do eleitor. É definido como ato de autoridade, praticado em detrimento da liberdade do eleitor em decidir em quem vai votar com base em suas convicções. Já o abuso do poder econômico, em legislação eleitoral, ocorre com o uso, anteriormente ou durante a campanha, de recursos materiais ou de pessoas que tenham valor econômico, buscando o benefício de determinado partido, candidato ou coligação.

Os abusos do poder político e econômico são condutas vedadas, praticadas no período eleitoral, que podem ensejar, entre outras punições, à inelegibilidade do candidato por oito anos, nos termos da Lei Complementar nº 64 de 1990⁴.

A reflexão necessária é avaliar em qual medida cabe à analogia, entre as condutas definidas como abuso do poder político e econômico, e a utilização dos recursos oriundos das dotações orçamentárias objeto das emendas parlamentares de execução obrigatória – orçamento impositivo – como um tipo de conduta que também deveria ser combatida, pois pode ser considerada como um tipo de “abuso” orçamentário do Poder Legislativo, já que parece ser inegável a potencial influência do orçamento impositivo sobre o processo eleitoral.

O perfil de alocação das dotações das emendas parlamentares, sobretudo das individuais, possui profunda característica de política distributiva, o que pode conduzir a concentração de benefícios e beneficiados, porém os custos dessa operação são divididos por toda a sociedade. Cabe ressaltar, ainda, a recorrente ineficiência da execução das ações que devem ser empreendidas com os recursos das despesas inseridas, na lei orçamentária, através das emendas, já que, como regra, seus autores parecem não considerar qualquer tipo de planejamento, princípios ou regras, para alcance da finalidade da aplicação dos recursos públicos, que deve ser o bem coletivo.

Os legisladores privilegiam regiões onde obtiveram melhor votação ou municípios nos quais o administrador é do mesmo partido ou do mesmo grupo político e, por vezes desconsideram se o município possui capacidade e está apto para receber e executar os recursos, de modo apropriado e se o fim social que deve visar o benefício coletivo será efetivamente alcançado.

As eleições, o poder do voto e o modelo de representação do nosso sistema, são três dos maiores pilares da nossa Democracia e qualquer ameaça a eles deve ser rechaçada. Mesmo que legítima, a atuação das senhoras e dos senhores congressistas, durante o ciclo do Processo Legislativo Orçamentário, mostra-se temerária, uma vez que avança, a cada ano, a interferência do Poder Legislativo, quando impõe, a cada exercício, a obrigatoriedade de execução de parte das dotações de despesas previstas na lei orçamentária. Há que se avaliar se não estamos diante de uma forma de “abuso” legislativo orçamentário, em razão do possível comprometimento

4 BRASIL. PLANALTO. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

da isonomia, entre candidatos, da representatividade, da legitimidade e do desequilíbrio que o instituto do orçamento impositivo de emendas parlamentares pode causar ao sufrágio brasileiro.

Ainda que outros quesitos influenciem, na decisão do eleitor, é certo que a interferência ou não do orçamento impositivo, na escolha dos nossos representantes, poderá ser mais bem avaliada, após o resultado das eleições de 2022, quando poderão ser observados, de maneira mais efetiva, os efeitos da execução obrigatória dos vultosos recursos das emendas individuais, de bancadas e, até, dos recursos das emendas de comissão permanente e relator, essas últimas motivo de mais uma grande polêmica em torno do tema.