

Diversificação da Discrecionalidade e Fortalecimento do Relator-Geral do Orçamento na Definição de Prioridades¹



Édrio Nogueira ²

O Parlamento Brasileiro sempre buscou ter uma participação efetiva, no Orçamento Geral da União, principalmente, por meio das emendas individuais, de bancadas estaduais e comissões permanentes e, até mesmo, das emendas de relatores que, eram mais utilizadas, para a correção de erros e omissões do Poder Executivo, não tendo muito espaço, para a execução direta, pelo Relator, como temos percebido nestes últimos anos.

Até a entrada em vigor da Lei Orçamentária Anual de 2013³ (LOA 2013), aprovada em 2013, as emendas aprovadas pelos parlamentares não possuíam a obrigação de serem executadas, visto que ainda não existia sua impositividade. A execução das emendas ficava a cargo do Poder Executivo, que poderia executá-las da forma que lhe conviesse. Até então, todas as emendas eram classificadas como Resultado Primário 2 (RP2), despesas discricionárias, que se misturava com todas as outras despesas classificadas nessa modalidade, com pouca transparência quanto a execução das emendas.

A partir da Lei de Diretrizes Orçamentária de 2014⁴, aprovada em 2013, os parlamentares inovaram, incluindo o art. 52, que trazia em seu texto o seguinte:

1 Versão revisada de texto publicado, em "Migalhas", <https://www.migalhas.com.br/depeso/349458/diversificacao-da-discricionariedade-e-fortalecimento-do-relator-geral>, em 2 ago.2021.

2 Assessor de Orçamento da Liderança do PT, no Senado Federal, formado em Administração, com pós em Inteligência Competitiva e pós-graduando em Orçamento no Instituto Legislativo Brasileiro. Email: edrionog@senado.leg.br

3 Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013 – Lei Orçamentária Anual de 2013 – Foram aprovados R\$ 8,87 bilhões em emendas individuais, em torno de R\$ 15 milhões para cada parlamentar. O empenho dessas emendas ficou próximo dos R\$ 6 bilhões.

4 Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014.

“É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal. ”

É no Orçamento da União de 2014 que se dá a efetiva criação da impositividade das emendas individuais. Além de criar a impositividade, os parlamentares definiram um marcador específico, para as emendas impositivas individuais, conhecido como RP6, e definiram também como seria o cálculo para cada exercício do montante destas emendas.

A impositividade das emendas individuais trouxe mais protagonismo, para o Poder Legislativo, que passou a ter suas emendas realmente executadas conforme apresentadas no orçamento.

No ano de 2015, o Congresso alterou a Constituição e estabeleceu a execução obrigatória das emendas apresentadas individualmente pelos parlamentares, em um total de cerca de R\$ 10 bilhões, o que totalizou um valor individual de R\$ 16,32 milhões para cada parlamentar. Nas LDOs de 2016 a 2018, o Congresso adotou o mesmo formato utilizado, em 2014, para emendas individuais impositivas, para inclusão, nas respectivas leis, da obrigatoriedade de execução de valor específico também para emendas de bancadas impositivas.

Com a impositividade das emendas de bancadas, por meio das LDOs 2016 a 2018, os parlamentares passam a ter um poder maior de influenciar demandas orçamentárias, para seus Estados, principalmente em grandes investimentos. No ano de 2019, é sancionada a Emenda Constitucional nº 100⁵, tornando obrigatória a execução das emendas de bancadas estaduais, que garantiu o valor de R\$ 6 bilhões de reais, para serem divididos, de forma igualitária, para todos os Estados da Federação.

Agora, com as emendas individuais e de bancadas impositivas os parlamentares assumiram papel preponderante, na execução orçamentária, garantindo a destinação de fatia expressiva de recursos a serem distribuídos em suas bases eleitorais.

Ainda, em 2019, quando da análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020⁶, incluíram-se, no texto, a criação dos Resultados Primários (RPs) 8 e 9 que passariam a classificar respectivamente, as emendas de comissão permanente do Congresso Nacional e suas Casas e as emendas de relator-geral, bem como outros pontos que tornariam suas execuções de certa forma obrigatórias.

Ressalta-se que, isso pode ter sido uma reação a tentativa do Governo do Bolsonaro de estabelecer um “modus operandi” diferente de relacionamento, com o Poder Legislativo, baseado na interlocução com frentes

5 Emenda Constitucional nº 100 – Estabelece a impositividade das emendas de Bancada Estadual.

6 Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.

temáticas, como a ruralista, evangélicas entre outras. Como pode se observar, não deu certo, pelo contrário, o Poder Executivo ficou, ainda, mais dependente do Poder Legislativo, ou seja, retomou a relação que ocorria tradicionalmente, entre Líderes Partidários e os representantes do Executivo.

O resultado é que, na análise, pelo Congresso Nacional, da Lei Diretrizes Orçamentárias de 2019, o relator-geral acabou incluindo, em seu substitutivo, a criação dos Resultados Primários 8 e 9, que correspondia as emendas de comissão e de relator-geral, além de incluir outros textos que tornariam essas emendas também de execução obrigatórias. O substitutivo do relator foi aprovado, pelo Congresso Nacional, em 9 de outubro de 2020, e encaminhado ao Poder Executivo para sanção.

O Presidente da República, por meio do Veto nº 43, de 2019⁷, parcial, vetou a criação dos marcadores de RPs 8 e 9 da LDO2020, com a justificativa de que as despesas desses marcadores passariam a ser de execução obrigatória, o que contribuiria para a alta rigidez do orçamento, dificultando-se até mesmo o cumprimento das regras fiscais.

No dia 3 de dezembro de 2019, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Nacional nº (PLN) 51, de 2019⁸, de alteração da LDO de 2020, restabelecendo o texto vetado, quanto aos marcadores de resultado primário 8 e 9, entre outras alterações.

O PLN 51, de 2019, foi aprovado, no dia 10 de dezembro de 2019, e encaminhado a sanção do Presidente da República.

Em processo conjunto de análise de vetos e alteração da LDO, o parlamento estava analisando também a Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020)⁹, que passou a ter sua tramitação acelerada, para que pudesse ser aprovada, antes do fim da sessão legislativa, que ocorreria no dia 22 de dezembro de 2019. A LOA 2020 foi aprovada em 17 de dezembro de 2019 e encaminhada para sanção presidencial.

O ponto que salta aos olhos, na LOA 2020, é o valor de R\$ 30 bilhões, que ficou nas mãos do relator-geral, para sua discricionariedade, em distribuir estes recursos, entre seus pares. Ademais, fica evidente a disputa, entre o Parlamento e o Executivo, para manter o marcador de RP9 na LDO.

Na análise da LOA 2020, a equipe econômica, verificou que suas despesas discricionárias ficariam tão baixas que se corria sério risco de algumas atividades importantes não serem executadas naquele exercício. O presidente Bolsonaro ameaçou vetar o valor integral e, a partir daí o Congresso, mediante acordo com o Palácio do Planalto, renunciou a R\$ 10 bilhões. O relator-geral ainda manteve sobre seu poder o valor de R\$ 20 bilhões, sob a rubrica orçamentária de RP9.

7 Veto nº 43, de 2019 – Veto parcial da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

8 Projeto de Lei Nacional nº 51 de 2019 – Alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para restabelecer os marcadores de RP 8 e 9.

9 Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 – Lei Orçamentária Anual de 2020.

Neste momento, se dá a aproximação do Presidente da República com os parlamentares do chamado “Centrão”, que passou a indicar pessoas próximas do seu grupo político para dentro do governo.

Tem surgido, com frequência, nos meios de comunicação, que o Governo Bolsonaro utilizou, em dezembro 2020, emendas de relator-geral, favorecendo alguns parlamentares a fim de viabilizar candidatura dos presidentes da Câmara e do Senado. O caso ficou conhecido como “Orçamento Secreto”. Não é por acaso que os dois candidatos apoiados pelo Executivo foram eleitos.

Hoje, existem três ações de Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPFs 850, 851 e 854¹⁰), apresentadas pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Cidadania e PSOL. O PSB e o Cidadania decidiram recuar das ações, após pressão de suas bancadas no Congresso. Contudo, a ministra Rosa Weber se recusou a aceitar a desistência.

Nas ações ao STF, os partidos pedem que os pagamentos baseados, nas chamadas emendas de relator-geral, identificadas pelo código RP-9, sejam suspensas até que o Supremo Tribunal Federal analise a legalidade e a constitucionalidade dos repasses. Os partidos também pedem que o governo divulgue todas as informações relativas às emendas do chamado “orçamento secreto”. As ações estão aguardando decisão pelo Tribunal.

No dia 30 de agosto de 2021, o Tribunal de Contas da União – TCU realizou análise das contas do Presidente da República, referente ao exercício de 2020 e um dos pontos avaliados foram os repasses realizados pelas emendas de relator-geral.

No relatório apresentado, pelo TCU, é apontado que a falta de transparência, na lógica de atender ofícios de deputados e senadores, sobre repasse de recursos, não demonstra compatibilidade com a Constituição Federal. “A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability”.

As contas do Presidente da República, de 2020, foram aprovadas com ressalvas, sendo algumas delas relacionadas a emendas de relator-geral, conforme descritas abaixo:

Quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem-se ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais, que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9);

Quanto à execução do orçamento de 2021, adotem-se as medidas necessárias, no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma

10 ADPFs nº 850, 851 e 854 - Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais apresentadas pelos partidos PSB, Cidadania e PSOL, contra o pagamento das emendas de relator.

eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180, de 2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos, nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527, de 2011 e o art. 48 da Lei Complementar 101, de 2000.

Para o orçamento de 2021, aprovado pelo Congresso, o Relator-Geral, para inflar suas emendas e como forma de criar, mais uma vez, um orçamento paralelo, realizou cancelamento de mais de R\$ 26 bilhões em despesas obrigatórias. As principais despesas canceladas foram o abono salarial, parte do seguro-desemprego, parte dos benefícios previdenciários urbanos e rurais e subvenções econômicas.

Juntando o valor R\$ 3 bilhões do voto inicial do relator anterior, com os supracitados cancelamentos, o Relator-Geral apropriou-se de mais de R\$ 29 bilhões, sendo que, o órgão que mais recebeu recursos foi o Ministério do Desenvolvimento Regional, que foi o mesmo que apareceu, nos meios de comunicações, como sendo, um dos principais operadores da maior parte dos recursos destinados aos supostos “Orçamento Secreto” em 2020.

Na avaliação da área técnica do Poder Executivo, era necessário e urgente recompor as dotações de despesas obrigatórias que o relator-geral cancelou. Nesse sentido, o Presidente da República vetou valor de R\$ 19,8 bilhões, sendo que, este veto já foi apreciado pelo Congresso Nacional, mantendo-se a decisão do Presidente.

Na mesma sessão do Congresso que manteve o veto, também foi aprovado o PLN 4, de 2020, que recompôs as dotações obrigatórias canceladas, pelo Relator-Geral, quando da aprovação da LOA 2021.

Com o veto e os cortes posteriores, o valor que o relator-geral terá disponível é de R\$ 16,8 bilhões, para execução, no exercício de 2021. O relator terá um valor deveras substancial, para atender suas bases e as de parlamentares mais alinhados com sua posição política, na véspera de ano eleitoral.

Vale reforçar a diferença das emendas de relator em relação às emendas impositivas. Enquanto estas são igualmente distribuídas, entre bancadas/parlamentares, as primeiras são completamente discricionárias, sem quaisquer critérios relacionados às necessidades da população ou à representatividade das bancadas no Parlamento. O Poder Executivo, por meio da Portaria Interministerial ME/Segov-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2020¹¹, previu que as emendas passarão a ter caráter impositivo, ainda que não haja qualquer previsão, nesse sentido, na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2021 nem na Constituição Federal. Muito estranho isso. Será que estamos retomando ao tempo das portarias autônomas?

11 Portaria Interministerial ME/Segov-Pr Nº 6.145, de 24 de maio de 2020 – Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica.

No mês de julho de 2021, em pouco menos de uma semana, a LDO 2022¹² foi analisada e aprovada, pelo Congresso Nacional, em um dos processos mais céleres dos últimos anos. A LDO 2022 manteve os marcadores RP 8 e 9 em seu texto e inclui a possibilidade de o Poder Executivo descontar da meta de resultado e do teto de gastos despesas com o Sistema Único de Saúde - SUS, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEM e o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – PRONAMPE.

Com a possibilidade de o Governo Federal ter espaço, no teto de gasto, de aproximadamente R\$ 47 bilhões, de acordo com o relatório de julho de 2021, da Instituição Fiscal Independente - IFI ¹³, do Senado Federal, e a possibilidade de retirar despesas da meta de resultado primário e do teto de gasto, cria-se uma margem muito grande, para o Poder Executivo desenvolver ou ampliar programas sociais, com vista à reeleição, além de possibilitar que o relator-geral do PLOA amplie os valores das suas emendas de relator, visando à eleição de 2022.

Para concluir, observa-se que, no decorrer dos últimos 5 anos, com enfraquecimento indiscutível do Poder Executivo, pela falta de projeto de Nação, o Poder Legislativo adquiriu, através das emendas individuais e de bancadas impositivas, substancial e efetiva participação na execução orçamentária da União. Para alguns, pode haver distorções, na aplicação dos recursos, uma vez que tais recursos talvez não atendam as reais necessidades da população, porque os interesses que movem as decisões individuais, podem não se concatenar com os interesses coletivos majoritários.

Quanto à discricionariedade do relator-geral, o montante a ser administrado, pela sua vontade e interesses, é um ponto de desequilíbrio, deforma a gestão e a destinação dos recursos dos contribuintes, tornando-se o Poder Executivo refém de parte do Poder Legislativo. Apenas vem revelar a incapacidade do Poder Executivo de contrapor-se ao modelo de compadrio e à mais completa submissão, por sua fragilidade, na capacidade de governar, ou por seu próprio interesse na operação do escandaloso processo de troca de favores.

Nesse sentido, o que resta é aguardar o envio do PLOA de 2022, para ver se as projeções apresentadas até aqui vão ser mantidas ou se aprofundarão ainda mais.

12 Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

13 Relatório de Julho/2021 da IFI – Relatório apresenta a possibilidade de o Governo Federal ter um espaço no teto de gastos para 2022 de aproximadamente R\$ 47 bilhões.