

Emendas de Relator-Geral, Somos Todos Responsáveis¹



Orlando Neto²

Depois da CPI do Orçamento, de 1993, conhecida como a CPI dos Anões, o Congresso permanecia refém do Poder Executivo com relação à execução orçamentária. Ficaram famosas as trocas de apoio, em votações, pela execução de emendas ao orçamento, tanto de parlamentares da oposição, quanto da base. Na época, um amigo criou uma frase de efeito que resumia bem aquela situação: “em termos orçamentários, o Congresso é como um elefante preso pelo Poder Executivo a um pé de alface”.

Pesava, em seu argumento, que o orçamento foi criado exatamente para retirar o poder absolutista do rei e que o Congresso tinha competência constitucional para mudar a situação. O tempo passou e o elefante foi percebendo que poderia levantar a pata e arrancar o pé de alface. Nesse caminho, vieram as emendas impositivas. Antes disso, porém, as emendas de relator-geral, bloqueadas por mais de 10 anos, em decorrência da CPI, já haviam sido desenterradas.

O jornal *O Estado de São Paulo* publicou, em maio, uma série de reportagens sobre o “Orçamento Secreto”. Na primeira, de 8 de maio, afirma que o presidente Jair Bolsonaro criou, em 2020 um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas.

O que o *Estadão* chamou de “Orçamento Secreto” é, na verdade, uma parte do orçamento programada por meio de emenda de relator-geral. Em síntese, a programação de recursos ao orçamento, pelo relator, não é uma invenção do governo Bolsonaro, mas, nesse período, atingiu patamares nunca antes observados, não R\$ 3 bilhões, como afirma a matéria, mas R\$ 30 bilhões no orçamento de 2020. Esse valor representa 22,22% das despesas primárias discricionárias do orçamento fiscal e da seguridade social. Além disso, o valor do investimento dessas emendas de relator (R\$ 8,79 bilhões), em 2020, corresponde a 33,68% do investimento do conjunto desses orçamentos.

1 Texto publicado, em “Poder 360”, <https://www.poder360.com.br/opiniao/congresso/emendas-de-relator-geral-somos-todos-responsaveis-escreve-orlando-neto/>, 11 jun. 2021.

2 Orlando Neto, 54 anos, é consultor legislativo na área de orçamentos públicos. Ex-Consultor-Geral de Orçamentos do Senado Federal, é um dos criadores da plataforma de transparência orçamentária SIGA Brasil e do projeto Orçamento Fácil, que buscam tornar acessíveis e descomplicados os temas orçamentários para o cidadão comum. Email: orlandos@senado.leg.br.

O relatório da CPI dos Anões fez um alerta em relação às emendas de relator-geral: *“a chamada ‘emenda de relator’ era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões, até, praticamente, o término do prazo disponível”*. Como consequência da CPI, as normas que regem a tramitação do orçamento, no Congresso Nacional, passaram a limitar a possibilidade de o relator-geral emendar o orçamento.

A Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, que regulamenta as atividades da Comissão Mista de Orçamentos (CMO), restringe o poder de apresentação de emenda de relator-geral à correção de erros e omissões, recomposições de dotações canceladas e ao atendimento às especificações dos pareceres preliminares (art. 144). No entanto, essa última possibilidade abre uma brecha. O Parecer Preliminar é um relatório prévio, que o relator-geral apresenta e depois é votado na CMO.

O primeiro Parecer Preliminar, sob as novas regras, o do orçamento 2007, autorizava também a apresentação de emendas de relator para ajuste do salário mínimo, compensação aos estados de acordo com a Lei Kandir e revisão geral da remuneração de servidores públicos - ou seja, só para 3 itens, todos eles de aspecto geral. O Parecer Preliminar do orçamento 2020 estende essa autorização para 28 itens; o de 2021, para 22. As autorizações do Parecer Preliminar aprovadas, pelos membros da CMO, legitimam esse tipo de emendas de relator, elas são regimentalmente amparadas.

O fato é que, desconsiderando-se o orçamento de 2019 com R\$ 2,76 bilhões, os valores das emendas de relator só cresceram ao longo dos últimos anos: R\$ 5,83, R\$ 7,05 e R\$ 30,12 bilhões respectivamente em 2017, 2018 e 2020. O de 2021 é um caso especial. O valor aprovado das emendas de relator foi de R\$ 29,01 bilhões, mas o governo vetou uma parte; assim, o valor das emendas de relator ficou em R\$ 18,52 bilhões.

A pergunta que se faz é: como financiar o aumento dos valores dessas emendas ao longo dos anos? Antes o mecanismo era a reestimativa da receita, durante o processo orçamentário, às vezes conjugado com cortes das despesas do projeto de lei orçamentária. Então, com a crise econômica, veio o Novo Regime Fiscal, mais conhecido como Teto de Gastos. O Congresso poderia reestimar as receitas, mas, em função do Teto, não seria permitido aumentar as despesas. Então, o interesse pelas reestimativas dissipou-se e o jeito foi aumentar os cortes.

A fome de recursos continuou crescendo e, no orçamento de 2021, aconteceu um novo fato. O parecer preliminar permitiu ao relator-geral o cancelamento de despesas obrigatórias, aquelas impostas pela constituição ou pelas leis. Mais uma vez, a Comissão Mista votou essa autorização. Então, o relator propôs e o Congresso aprovou o orçamento com o corte dessas despesas obrigatórias. O governo ficou em uma situação difícil, não haveria como executar as despesas obrigatórias. Encurralado, o presidente vetou parte do orçamento aprovado, pelo Congresso, incluindo R\$ 10,48 bilhões das emendas de relator-geral.

Emendas individuais e uma parte das emendas de bancadas estaduais são impositivas, de execução obrigatória. Diferentemente, emendas de relator são executadas em função de negociação política. Com relação à execução

das emendas de relator, um novo embate político foi travado na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020. O Congresso tentou inserir um artigo, aparentemente inofensivo, que permitiria aos autores as “*indicações e prioridades das programações das emendas com identificador de resultado primário derivado de emendas*”. Evidentemente, o alvo eram as emendas de comissão e de relator aprovadas com base nas autorizações do parecer preliminar.

Essas emendas são obrigatoriamente aprovadas com localização “nacional”. Durante a elaboração do orçamento, não se pode definir a cidade ou o estado destinatário do gasto. A especificação da localização ocorre, durante a execução, no âmbito do ministério executor da despesa, em que os convênios são realizados. Além da especificação, o dispositivo concedia ao presidente da comissão e ao relator, por meio da priorização, o poder de determinar quais as emendas deveriam ou não ser executadas.

Além disso, em outro dispositivo, o Congresso tentou destacar, na execução do orçamento, as emendas de comissão e de relator geral, por meio dos RP 8 e RP 9. RP é uma abreviatura para resultado primário, uma classificação orçamentária utilizada para acompanhar a meta do resultado primário. Na época da criação das emendas impositivas, essa classificação foi aproveitada, para destacar, na execução, as emendas individuais e de bancadas, respectivamente, com RP 6 e RP 7.

Ambos dispositivos foram vetados, mas, no final, o Congresso aproveitou um projeto de lei que pretendia alterar a meta de resultado primário da LDO 2020 para ressuscitar as emendas RP 8 e RP 9. Isso foi bom para sociedade, porque permitiu o monitoramento, em sites como o SIGA Brasil, da execução das emendas de relator, antes sem transparência. Mas, como nem tudo é perfeito, a informação da execução apresenta apenas os valores executados das emendas em caráter nacional. A especificação da localidade é possível garimpar no SICONV da plataforma Mais Brasil. Já a indicação de qual parlamentar é o beneficiário de cada emenda, apenas é acessível, por meio de ofícios, como os que o *Estado de São Paulo* obteve com base na Lei de Acesso à informação.

Com essa concentração de poder, para emendar os orçamentos, o relator se torna um congressista com superpoderes? A resposta é não. Evidentemente, como apontam as notícias veiculadas recentemente, as ações do relator-geral estão ligadas a muitos interesses. Ele não está sozinho nisso.

Esqueça aquela velha imagem do orçamento como a de um burocrata fazendo contas. O orçamento é o *locus* do embate político e isso faz parte da democracia. Qualquer política pública não é nada sem alocação de recursos. O controle social e o caminho das urnas são as formas de manter o elefante a passos certos. Somos todos responsáveis pelo orçamento. Sorte do país em que a sociedade está de olho, na aprovação do parecer preliminar, do Orçamento e da lei de diretrizes orçamentárias e na execução orçamentária.