

As emendas de relator e as narrativas falaciosas¹

Paulo Hartung

Presidente do Instituto Ibá,
ex-governador do Espírito Santo
(2003-10, 2015-18)

Marcos Mendes

Pesquisador associado do Insper

Fabio Giambiagi²

Pesquisador associado do FGV IBRE

As emendas parlamentares ao Orçamento geram casos frequentes de má aplicação de dinheiro federal, cotidianamente reportados na imprensa.³ Não obstante, há defensores dessas emendas. Em especial, os parlamentares que delas se beneficiam. O presente artigo analisa seus argumentos, mostrando que não se sustentam. Nossa conclusão é de que elas deveriam ter seu valor total substancialmente reduzido, assim como a liberdade para alocação de recursos deveria ser limitada por regras definidas pelo Poder Executivo.

Os argumentos falaciosos

i) “No mundo todo é assim”

Confrontados com as distorções geradas pelas emendas, seus defensores costumam argumentar que “em todos os lugares do mundo, o Orçamento é feito pelo Congresso”.

Essa informação é incorreta. A iniciativa de proposição do Orçamento usualmente é do Executivo, mesmo nos países parlamentaristas. O Congresso tem o importante papel de analisar e votar o Orçamento. Porém, como um dos autores já mostrou em outro texto,⁴ não se encontra no mundo outro país em que haja um volume

tão grande de emendas parlamentares, movimentando uma parcela tão grande do Orçamento e fazendo o microgerenciamento da despesa. O que se vê na experiência internacional é que os parlamentos votam grandes blocos de recursos, decidindo se o Congresso aloca mais recursos para a educação e menos para a defesa, por exemplo.

Nos Estados Unidos, que têm uma tradição de emendas para financiar despesas de caráter local, usualmente chamadas de *pork barrel*, elas consumiam, em 2021, 2,3% da despesa discricionária, já descontados os gastos com defesa (que são bem altos naquele país). No Brasil, as emendas consumirão, em 2023, nada menos que 32% do conjunto de despesas discricionárias (nas quais incluímos as emendas): 14 vezes mais!

Em número de emendas somos também um caso atípico. Em Portugal, são aprovadas pouco mais de 200 emendas parlamentares por ano, o que, diga-se de passagem, já ligou o sinal de alerta: técnicos argumentam que as emendas são votadas sem que se conheça a justificativa técnica, utilidade ou exequibilidade da despesa. Pois, no Brasil, não são 200, mas simplesmente 7 mil emendas votadas nessas condições!

ii) “Não é Orçamento secreto, é orçamento municipalista”

Uma defesa típica das emendas é dizer que elas são instrumento para levar dinheiro para ações que afetam diretamente a vida dos cidadãos, através de serviços e investimentos nos municípios. Costuma-se usar a expressão: “as pessoas vivem nas cidades, e não na União ou nos estados”. Também se usa o argumento de que a arrecadação é muito centralizada no Brasil, e que os estados e municípios tradicionalmente ficam de pires na mão, pedindo dinheiro à União.

Tais argumentos não resistem a uma análise mais cuidadosa. O Brasil é uma das federações com maior descentralização fiscal do mundo. Estados e municípios têm competências tributárias que lhes garantem alta arrecadação e, além disso, há transferências obrigatórias (como os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios) que elevam ainda mais a receita disponível. Não há que se falar em “pires na mão”.

Já em 1994, o conhecido especialista em federalismo fiscal, Anwar Shah, escreveu que, devido ao grande volume de receitas disponíveis, os municípios brasileiros seriam objeto de inveja dos municípios de países emergentes e de países desenvolvidos.⁵

Vivemos em uma Federação, na qual cada nível de governo tem suas obrigações e suas receitas, constitucionalmente definidas. Nesse ordenamento legal, não faz sentido que recursos federais sejam utilizados para construir estradas locais, ginásios esportivos ou praças municipais.

Usar parcela significativa do Orçamento federal para funções municipais e estaduais não é “levar o dinheiro para os serviços que mais afetam os cidadãos”. É, isto sim, subtrair recursos de serviços federais, igualmente importantes para os cidadãos, para gastar naquilo que deveria ser provido pelos municípios e pelos estados e financiado com seus orçamentos próprios.

Mesmo que se levasse a sério a tese de “orçamento municipalista”, ela não resistiria à evidência de que os municípios são tratados de forma desigual. Aquelas cidades que não têm padrinho no Congresso não recebem recurso algum, enquanto outras recebem verbas abundantes e acabam com serviços e infraestrutura excessivos e desnecessários, como mostra levantamento feito pelo jornal *O Estado de S. Paulo*.⁶

iii) “As emendas de relator representam só 0,03% do Orçamento total”⁷

Na tentativa de minimizar os valores envolvidos, comete-se erro conceitual e aritmético.

A divisão do valor das emendas de relator em 2023 (R\$ 19 bilhões) pelo valor total do Orçamento (R\$ 5,2 trilhões) resulta em 0,4% e não em 0,03%. Aí o erro aritmético.

O erro maior, porém, é usar como base de comparação o valor total do Orçamento, que inclui as dotações para rolagem da dívida pública, que não representam verba disponível

Usar parcela significativa do Orçamento federal para funções municipais e estaduais não é “levar o dinheiro para os serviços que mais afetam os cidadãos”

para realizar despesas. O orçamento total, excluída a rolagem da dívida, cai para R\$ 3,2 trilhões.

Entretanto, também não é esse o montante de referência para mensurar o peso das emendas no Orçamento. É bem sabido que mais de 93% do Orçamento federal são alocados para despesas obrigatórias, como folha de pagamento e aposentadorias. Restam apenas 7% para serem alocados de forma mais flexível. É em relação a esse montante que se deve mensurar o peso das emendas.

Para 2023, a soma de todas as despesas discricionárias, aí incluídas todas as modalidades de emendas, é de R\$ 118 bilhões. As emendas de relator representam 16% desse total (R\$ 19 bilhões), e as emendas individuais e de bancada outros 16%. Assim, o peso das emendas totais chega a 32%, percentual que vem a ser 1.067 vezes maior que os alegados 0,03%.

iv) “594 cabeças pensam melhor do que uma”

Os quase 600 parlamentares que vão e voltam para seus estados e muni-

cípios estariam mais aptos para identificar o que é necessário para seus municípios do que um único ministro, sentado em sua cadeira em Brasília.

Não há dúvida de que as informações trazidas das bases são relevantes para adequar a oferta de serviços públicos, mas isso não significa que se deve entregar a decisão de gasto para ser tomada isoladamente por 594 pessoas.

Sofrem muito, nesse contexto, os serviços que dependem da coordenação entre níveis diferentes de governo. Na saúde, por exemplo, a eficiência cresce se for estruturada uma rede de assistência, com postos de saúde nas localidades menos populosas e hospitais de referência estrategicamente localizados para atender a diversos municípios. Isso requer planejamento e coordenação entre níveis de governo. Com cada deputado e senador decidindo construir hospitais onde achar melhor, o sistema perde funcionalidade e os custos totais disparam.

Cria-se, também, uma situação clássica conhecida na literatura como “tragédia dos comuns”. Se, por exemplo, um morador tira água demais do poço, haverá menos água para o resto da vila. Se a decisão for tomada individualmente, todos terão incentivo a tirar água em excesso, e todos perderão quando houver escassez. O ideal seria uma decisão coordenada para evitar a falta d’água, pelo bem de todos.

Ademais, o grau de autonomia conferido aos parlamentares criou incentivos para que as emendas sejam direcionadas a gerar um benefício financeiro ao parlamentar ou seus associados, em vez de benefício econômico e social para a população, como mostrou reportagem da revista *Piauí*,

com eloquentes evidências de desvios de recursos de emendas na área da saúde.⁸ A Codevasf, empresa estatal federal, parece ter se tornado o *locus* de execução de emendas parlamentares, muitas vezes com sinais claros de irregularidades.⁹

v) “O problema é a falta de transparência e de equidade entre parlamentares”

Ao cunhar o termo “orçamento secreto”, a imprensa chamou a atenção para uma distorção relevante das emendas de relator. Esconder o real patrocinador de emendas é caminho para facilitar a corrupção. Isso também permite que alguns parlamentares recebam muito mais recursos que os demais, gerando um problema de equidade entre eles.

Contudo, esses não são os únicos problemas. Se for feita uma reforma que dê toda transparência às emendas de relator e as reparta igualmente entre todos, ainda persistirão os problemas acima relatados: elevado valor da despesa, descoordenação de políticas públicas, ineficiência, alto custo fiscal, consumo de parte substancial das verbas não obrigatórias, municípios tratados de forma desigual.

Esses problemas, aliás, não são exclusividade das emendas de relator, mas aparecem, também, nas demais modalidades de emendas, que já são transparentes e igualitárias.

O que fazer?

O efeito desse conjunto de elementos é a realidade de um país onde o investimento em infraestrutura é metade do que os especialistas sugerem que devia ser, mas onde se gastam dezenas de bilhões de reais em pequenas obras que ou são inúteis, ou poderiam até

fazer sentido, mas, definitivamente, não com o uso de recursos federais.

Para sairmos dessa situação é preciso, em primeiro lugar, considerar as restrições e condições sob as quais opera o sistema político:

- a) há um forte estímulo para que os parlamentares levem para suas bases benefícios obtidos em Brasília; e
- b) é fato que parlamentares podem ter informações relevantes específicas sobre as demandas locais por bens e serviços públicos que o Poder Executivo não conhece.

Frente a essas considerações, propõe-se uma reforma que consista em:

1. extinguir todas as diferentes modalidades de emendas hoje existentes, substituindo-as por emendas pré-aprovadas pelas comissões temáticas da Câmara e do Senado, conforme já proposto por Hélio Tollini e Paulo Bijos.¹⁰ As comissões são órgãos de decisão coletiva, que farão um “filtro” técnico e viabilizarão a negociação quanto às prioridades a serem atendidas;
2. limitar o valor total somado das emendas – individuais, de bancada e de relator – a não mais do que R\$ 15 bilhões, a preços de 2023, reduzindo-as dos atuais R\$ 38 bilhões;
3. tornar obrigatória a execução de todas as emendas, reduzindo o seu papel de instrumento de formação de maioria política, que deve ser buscada por outros instrumentos, como a divisão de poder entre os partidos da base aliada;
4. vedar a instauração de novo programa ou novo investimen-

to a partir de emendas parlamentares, bem como a simples aquisição de equipamentos avulsos (retroescavadeiras, caminhões etc.) e priorizar a alocação dos recursos em obras de manutenção de infraestrutura já existentes ou no reforço de dotações de programas propostos pelo Executivo e que já constem do Orçamento;

5. a Lei de Diretrizes Orçamentárias definiria, a cada ano, a partir de proposta do Poder Executivo, os programas e ações passíveis de receber reforço orçamentário mediante emendas parlamentares, no ano seguinte. 

¹Este artigo é uma versão resumida de texto publicado no Blog do IBRE em 7/1/2022.

²Os autores agradecem os comentários de Hélio Tollini, sem responsabilizá-lo pelo conteúdo do texto ou eventuais equívocos aqui cometidos.

³Por exemplo: *O Estado de S. Paulo* (22/5/2022): “Compra de caminhões de lixo dispara e preços inflados somam R\$ 109 milhões”; *Folha de S. Paulo* (6/4/2022): “Governo Bolsonaro destina R\$ 26 mi em kit robótica para escolas sem água e computador”.

⁴Mendes, M. (2022). “Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE”. *Millenium Papers*, n. 8, f.

⁵Shah, A. *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. Washington, D.C.: World Bank, 1994.

⁶*O Estado de S. Paulo* (16/9/2022): “‘Desertos políticos’: como vivem 13 milhões de brasileiros esquecidos pelo Congresso”.

⁷Ver, por exemplo, em *O Estado de S. Paulo* (26/10/2022) a matéria “Se tirar o nosso, a gente tira o deles”, diz líder do União sobre STF derubar orçamento secreto”.

⁸Revista *Piauí* (7/7/2022): “Orçamento Secreto banca fraudes no SUS”.

⁹*O Globo* (7/10/2022): “Ação da PF mostra onde vai parar o orçamento secreto”.

¹⁰https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf.