



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 22/2021

POR UM NOVO MODELO DE EMENDAS AO ORÇAMENTO

Hélio Martins Tollini

Paulo Bijos

Consultores

Brasília, Dezembro/2021

© 2021 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof> - conof@camara.leg.br



POR UM NOVO MODELO DE EMENDAS AO ORÇAMENTO

Hélio Tollini*
Paulo Bijos*

* Consultores de Orçamento da Câmara dos Deputados

Introdução

Em ambiente democrático, é prerrogativa do Poder Legislativo participar da elaboração do orçamento público. Sobretudo em sistema presidencialista¹, de fato, nada há de intrinsecamente problemático em relação às emendas parlamentares ao orçamento proposto pelo Executivo. O que se deve discutir, sempre que necessário, é como esse processo pode ser aprimorado.

Essa discussão é pertinente para o Brasil atual, que atravessa uma crise de legitimidade em relação às emendas ao orçamento, especialmente quanto a novas modalidades criadas nos últimos anos. Tais modalidades, porém, são apenas parte de um problema maior, pois as emendas individuais e de bancada estadual também apresentam fragilidades. Sendo assim, não basta que se discutam propostas de ajustes pontuais, como as que visam ao aumento da transparência das emendas de relator-geral. Mudanças incrementais, no cenário atual, são insuficientes. É necessário que o debate público avance para discussões estruturantes, orientadas à definição de uma estratégia capaz de promover uma ampla reformulação das emendas ao orçamento.

Ofertamos neste artigo duas diretrizes principais para subsidiar a formulação de uma estratégia dessa natureza. Tais diretrizes, por sua vez, associam-se a duas indagações recorrentes no debate sobre o tema: (1) Quem deveria propor emendas? (2) Qual deveria ser o limite para emendas? Tratamos a seguir dessas duas questões.

Quem deveria propor emendas?

O modelo atual, definido na Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, permite que as emendas ao orçamento sejam de autoria: (i) dos parlamentares individualmente; (ii)

¹ No sistema parlamentarista de governo, a aprovação de emendas orçamentárias pode significar um voto de desconfiança no governo e ensejar a sua queda (WEHNER, 2010). Já no sistema presidencialista, em que a separação de poderes é mais pronunciada, as emendas são instrumentos naturais de intervenção legislativa no orçamento. Além disso, em presidencialismos multipartidários, também são instrumentos utilizados pelo Chefe do Executivo na gestão de coalizões (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

das bancadas estaduais; (iii) das comissões permanentes; ou (iv) do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual.

No modelo que propomos, a autoria das emendas seria restrita às comissões permanentes, sem prejuízo da participação individual dos parlamentares nesse processo, como explicaremos neste tópico. Ao relator-geral seriam reservadas apenas as emendas formais para correção de erros e omissões. Esse modelo se justifica pelas deficiências associadas às emendas individuais, de bancada e de relator-geral, tal como explicado a seguir.

As emendas individuais apresentam problemas, no mínimo, por dois² motivos. Em primeiro lugar, porque agravam a fragmentação do processo alocativo. Pelas regras em vigor, cada um dos 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores) pode propor até 25 emendas ao orçamento, o que possibilita que sejam apresentadas, no limite, até 14.850³ emendas por ano. Não temos notícia de outro país cujas regras estimulem tamanha fragmentação. Em segundo lugar, as emendas individuais potencializam o paroquialismo orçamentário, por concentrarem a autoria de cada emenda em um só ator, em detrimento de formulações colegiadas e de caráter estruturante.

Registre-se, ainda, que as emendas individuais foram fragilizadas pelo advento da chamada “emenda PIX” (criada pela Emenda Constitucional nº 105/2019), que transfere recursos da União diretamente para os entes subnacionais, sem qualquer vinculação quanto às áreas temáticas abrangidas ou aos objetivos programáticos pretendidos. Se isso já não bastasse, de forma inusitada, essa modalidade de emenda afasta a fiscalização da execução dos recursos assim transferidos por parte do Tribunal de Contas da União.

As emendas de bancada estadual, ao contrário das emendas individuais, são de natureza coletiva, mas não por isso estão isentas de problemas. Afinal, as bancadas estaduais são um colegiado geográfico⁴, e não uma instância especializada em políticas públicas setoriais. Por isso é preocupante que possam propor emendas em qualquer área de despesa, atribuição esta que não se harmoniza com a ideia de especialização temática. Além disso, há indícios históricos de que essas emendas podem ser divididas entre os parlamentares da bancada, gerando emendas que na prática são individuais, mas travestidas de coletivas (PRAÇA, 2010).

² Também se poderia discutir se as emendas individuais prejudicam o processo competitivo eleitoral, favorecendo parlamentares que podem destinar recursos para suas bases “em nome próprio”.

³ Os valores efetivamente realizados constam em Bijos (2021).

⁴ As bancadas estaduais são constituídas pelo conjunto de deputados e senadores eleitos em cada Estado ou Distrito Federal.

O mesmo ocorre com as emendas de relator-geral, que abrangem múltiplas áreas de despesa. Não seria plausível supor que uma só pessoa reunisse conhecimento especializado sobre áreas tão diversas como saúde, educação, saneamento, infraestrutura, defesa etc. Acresce a isso o novo uso dado a essas emendas a partir do orçamento de 2020, que passaram a se constituir no que a imprensa vem chamando de “orçamento secreto”. Tal alcunha se deve ao fato de que essas emendas, também conhecidas como “RP9”⁵, não identificam publicamente o seu proponente de fato, ou seja, o deputado ou senador que será politicamente atendido pelos recursos aprovados pelo relator-geral. Na prática, com efeito, o relator-geral atua durante a execução do orçamento no exercício seguinte, fazendo indicações ao ministro competente para executar os recursos recebidos a pedido de outro parlamentar. Mais consistente, a nosso ver, seria que o relator-geral se limitasse, via emendas, a atuar apenas na correção de erros ou omissões de natureza formal⁶ durante o processo de apreciação do projeto de lei orçamentária anual.

Ao encontro da introdução deste artigo, portanto, nota-se que o atual do modelo de emendas merece ser amplamente reformulado, e não apenas pontualmente ajustado. A sistemática vigente não estimula a coordenação programática entre as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo federal e as ações locais financiadas por intermédio das emendas. As lógicas por detrás dessas duas formas de se alocar os recursos públicos são bem distintas: apesar de conter falhas, o Executivo, em tese, busca seguir um planejamento mais abrangente de suas ações, com lastro em políticas setoriais, ao passo que as emendas – ao menos no modelo atual – incentivam a atuação fragmentada baseada no paroquialismo.

Mundo afora, existem modelos alternativos de intervenção legislativa que permitiriam um processo mais robusto de apreciação orçamentária por parte do Congresso Nacional. É o que ocorre em modelos mais descentralizados⁷, nos quais a comissão que possui funções orçamentárias (equivalente à nossa Comissão Mista de Orçamento) cuida da sistematização do processo, do texto do projeto de lei, das questões macrofiscais e da

⁵ O “RP9” é a sigla utilizada para identificar as emendas “de mérito” de autoria do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Ao contrário das emendas que se restringem a corrigir erros ou omissões de ordem técnica, as emendas de mérito promovem alterações em programações constantes do PLOA ou inclusão de programações novas, conforme disposto no art. 7º, § 4º, II, “c”, “4”, da Lei nº 14.116, de 2020.

⁶ Historicamente, as emendas de relator-geral sempre foram utilizadas para promover os necessários ajustes técnicos no projeto de lei orçamentária. Ao longo dos anos, passam também contemplar finalidades/ações específicas definidas *ex-ante* anualmente no parecer preliminar. As emendas de mérito, porém, só se tornaram claramente identificáveis a partir da LOA 2020.

⁷ Conforme originalmente proposto por Tollini (2008).

alocação dos recursos entre áreas temáticas, delegando às demais comissões permanentes⁸ as decisões sobre emendas à programação de suas respectivas áreas de atuação.

A principal vantagem desse modelo é que decisões sobre áreas temáticas específicas ocorrem dentro de comissões especializadas nos respectivos assuntos. Por exemplo, as apropriações propostas por emendas que envolvem a área de Educação seriam decididas pelas comissões de Educação⁹; emendas na área de Defesa seriam decididas pelas comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; e assim por diante com todas as demais áreas. Em princípio, tal arranjo permitiria uma análise aprofundada, no âmbito da comissão responsável pela área temática, da totalidade da programação proposta pelo Poder Executivo *vis-à-vis* as modificações propostas pelos parlamentares.

Nesse novo modelo, as comissões temáticas permanentes seriam as autoras das emendas ao projeto de lei orçamentária. Decorrentes de sugestões apresentadas na comissão pelos parlamentares, essas emendas seriam postuladas pela comissão temática à Comissão Mista de Orçamento, tal como ocorre hoje. De modo exemplificativo, cada parlamentar poderia ter o direito de apresentar uma sugestão em cada comissão temática permanente. E como incentivo à especialização, também poderia propor outra emenda adicional na comissão em que fosse titular.

Entre as virtudes desse novo modelo, podemos citar: (i) maior teor estratégico das emendas, propiciado por eventuais diretrizes emanadas pelas comissões temáticas quanto aos programas ou ações que devem ser priorizados pelos parlamentares; (ii) aproximação do orçamento das políticas públicas, por conta da discussão, debate e votação das sugestões recebidas no âmbito de uma comissão que lida especificamente com a temática sob análise; e (iii) estímulo à especialização da atuação parlamentar, reforçada pela possibilidade de apresentarem maior número de emendas nas comissões em que são titulares. Com maior qualificação das emendas, tende-se a melhorar a qualidade do gasto público.

Qual deveria ser o limite para emendas?

Uma vez definido que cabe às comissões temáticas propor emendas ao orçamento, deve-se estipular um limite para essas intervenções legislativas. No modelo aqui proposto, não se repetiria a fórmula atual aplicada a emendas individuais e de bancada estadual,

⁸ No modelo proposto, todavia, preserva-se a atribuição constitucional da CMO como instância responsável pelo recebimento e apreciação das emendas.

⁹ No Senado, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte.

ancorada em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) da União. Atualmente, com efeito, os limites constitucionalmente fixados para as emendas impositivas¹⁰ são: (i) de 1,2% da RCL para as emendas individuais; (ii) e de 1% da RCL para as emendas de bancada estadual.

Essa regra não é boa, pois é pró-cíclica, enquanto o tecnicamente recomendável é que o gasto público seja anticíclico¹¹. É verdade que a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ao instituir o “teto de gastos”, suspendeu a vinculação das emendas à receita, atualizando-as anualmente pela inflação¹². Mas esse efeito é apenas temporário, já que só se aplica durante a vigência do teto. Além disso, ambas as regras em nada contribuem para a superação da rigidez orçamentária, pois não geram incentivos para que se evite o comportamento irresponsável na geração de despesas obrigatórias. Afinal, independentemente do nível de despesas obrigatórias, o limite de emendas não seria comprometido pelas regras vigentes, já que seria definido com base no desempenho da receita ou no valor do ano anterior, preservado em termos reais.

Verifica-se, portanto, que as regras vigentes (relativamente à definição de limites para emendas) dedicam pouca atenção à máxima da teoria institucionalista de que “instituições importam”, ou seja, de que condicionam o comportamento humano. Na definição de Douglas North¹³, instituições são regras do jogo que “estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam eles políticos, sociais ou econômicos”.

É por esse enfoque que, antes de se ocupar com a quantificação de um limite financeiro para emendas, deve-se ter clareza sobre qual comportamento se quer influenciar. A partir disso é que se deriva uma regra capaz de produzir o incentivo favorável a determinado comportamento. Nessa esteira, a fórmula aqui proposta fundamenta-se na seguinte lógica. Ao contrário de outros países, em que as decisões que envolvem receitas e despesas públicas se dão no âmbito da discussão orçamentária, no Brasil há um descompasso entre o processo orçamentário e o processo legislativo ordinário, que tende a estrangular as despesas discricionárias. A dinâmica é simples. Na produção de leis, criam-se despesas obrigatórias que, posteriormente, durante a elaboração do orçamento, diminuem a margem para despesas

¹⁰ São as de execução obrigatória, mas sujeitas a contingenciamento proporcional ao do Executivo.

¹¹ A ideia subjacente, associável à fábula “A Cigarra e a Formiga”, é de que o governo crie poupança em períodos de prosperidade para utilizá-la em momentos de crise.

¹² Conforme disciplinado pelo art. 111 do ADCT e pelo art. 3º da EC 100/2019.

¹³ Em “Instituições, mudança institucional e desempenho econômico” (NORTH, 2018, p. 13).

de livre alocação. No PLOA para 2022, por exemplo, as despesas discricionárias corresponderam a apenas 8% das despesas primárias da União¹⁴.

Para mitigar esse problema, propõe-se que o limite para emendas passe a ser definido não com base na receita, nem no valor do ano anterior atualizado pela inflação, mas com base no tamanho das despesas discricionárias. Desse modo, caso o Legislativo se comporte de forma imprudente no processo legislativo ordinário, com descontrole na geração das despesas obrigatórias, ou com inércia na sua revisão, menor se torna a margem discricionária e, por consequência, o espaço para emendas.

A estratégia aqui proposta parte desse princípio, mas vai além ao considerar que parte da despesa discricionária é constituída por gastos rígidos, como os de custeio da máquina pública (água, luz, limpeza etc.). Por esse motivo, propomos que o limite para emendas seja fixado como percentual dos investimentos constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS)¹⁵ nos projetos de lei orçamentária anual, observadas as restrições fiscais pertinentes¹⁶. Desse modo a regra incidiria sobre despesas discricionárias do tipo “puro-sangue”, com estímulo específico ao aumento dos investimentos públicos, que se situam em níveis históricos bastante deprimidos, inferiores a 1% do PIB, com trajetória de queda desde 2013; no PLOA 2022, constam apenas R\$ 25,7 bilhões para esses investimentos¹⁷.

A definição sobre qual deve ser o percentual dos investimentos que serviria de limite para emendas, todavia, é uma decisão de arbitragem política que compete ao próprio Legislativo para autolimitar seu poder de interferir na definição do gasto público.

Conclusão

Buscamos demonstrar, neste artigo, que o atual modelo de emendas ao orçamento contém problemas conceituais e estruturais que tendem a afastá-lo de discussões qualificadas sobre políticas públicas. As emendas são formuladas de forma fragmentada e paroquialista, ou então de modo colegiado, porém não especializado, com fraca conexão ao planejamento

¹⁴ Segundo metodologia constante do informativo “Raio-X Orçamento 2022 – PLOA”, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021a).

¹⁵ Não seriam considerados os investimentos constantes das empresas estatais não dependentes, que compõem o Orçamento de Investimento (OI).

¹⁶ Idealmente, sob a abordagem de um Quadro de Despesas de Médio Prazo (TOLLINI, 2020).

¹⁷ O cenário indicado consta da Nota Técnica Conjunta nº 5/2021, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, como subsídio para a apreciação do PLOA 2022 (BRASIL, 2021b).

governamental. Além disso, modalidades específicas, como as emendas “PIX” e as “RP9”, agravam ainda mais o problema apontado.

Para superar esse quadro, propomos a adoção de um novo modelo, que não seria alcançado por meio de ajustes finos, mas mediante uma reforma estrutural capaz de conferir maior protagonismo às comissões permanentes do Legislativo, reservando-lhes o papel de instância formuladora de emendas ao orçamento. Ao homenagear a especialização temática legislativa, vislumbra-se que o novo modelo possa contribuir para uma melhor qualificação das emendas, ampliando sua legitimidade, em benefício da qualidade do gasto público.

Ao mesmo tempo, propõe-se que as emendas sejam articuladas com um sistema de incentivos mais estratégico para a gestão do gasto público, a fim de que as despesas discricionárias não sejam constantemente reduzidas. Para isso, sugere-se limitar o valor agregado das emendas ao orçamento a um percentual dos investimentos contidos nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Sob essa sistemática, os legisladores teriam melhores incentivos para evitar que as despesas obrigatórias aumentassem de forma descontrolada a ponto de estrangular as discricionárias, em especial os investimentos públicos.

Referências

BIJOS, Paulo R.S. **Governança legislativa orçamentária**: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. 77 p. (Estudo Técnico n. 8. mai. 2021).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Raio-X Orçamento 2022 - PLOA**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-2021/raio-x-do-orcamento>. Acesso em: 6 dez. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2021 - CONORF/SF - CONOF/CD - Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2022 - PLN 19/2021-CN**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis->

orcamentarias/loa/2022/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos. Acesso em: 6 dez. 2021.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PRAÇA, Sérgio. **A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

TOLLINI, Hélio M. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

TOLLINI, Hélio M. Deslocando o foco orçamentário do curto para o médio prazo. *In*: GIAMBIAGI, F.; FERREIRA, S.G.; AMBRÓZIO, A.M.H. (org). **Reforma do Estado brasileiro: transformando a atuação do governo**. São Paulo: Atlas, 2020.

WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process: the myth of fiscal control**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.