

# A saída é o Supremo, e não as ruas

Ribamar Oliveira

*Valor Econômico*, 12.3.2020

**No Brasil o Congresso Nacional está adotando uma variante que é impossível defender, o Orçamento com proprietários individuais**

---

Os países mais desenvolvidos do mundo adotam, com algumas diferenças entre eles, o Orçamento impositivo. Ou seja, o Executivo é obrigado a executar as programações orçamentárias que foram aprovadas pelo Parlamento. No Brasil, infelizmente, o Congresso Nacional está adotando uma variante que é impossível defender: o Orçamento com proprietários individuais.

Até há pouco tempo, o entendimento predominante no Brasil era de um Orçamento apenas autorizativo, ou seja, que o Executivo não tinha a obrigação de executá-lo. Não podia gastar mais do que estava autorizado. Depois de promulgada a Constituição de 1988, os parlamentares começaram a pressionar o Executivo para abrir um espaço dentro do Orçamento da União para as suas emendas.

## **Supremo das Filipinas impediu parlamentar de executar Orçamento**

Adotaram uma prática deletéria, que foi a de superestimar as receitas orçamentárias para arrumar recursos para financiar suas emendas. A prática tornou o Orçamento da União uma peça de ficção, pois, além de o Executivo não ter a obrigação de executá-lo, as receitas não tinham relação com a realidade.

A demanda dos parlamentares sempre foi por recursos para construir pequenas obras em suas bases eleitorais. Todos os governos, independentemente de suas ideologias, aceitaram o jogo, pois condicionavam a liberação dos recursos das emendas às votações dos parlamentares favoráveis aos projetos que lhes interessavam. Esse mecanismo sustentou o chamado “presidencialismo de coalizão”, ao longo das últimas décadas.

No fim da década de 1990, no entanto, teve início um movimento de rebeldia contra essa situação e vários parlamentares começaram a lutar pela obrigatoriedade de execução de todas as programações orçamentárias. O então senador Iris Resende, do PMDB goiano, apresentou a PEC 77/1999, nesse sentido. O então poderoso senador Antônio Carlos Magalhães, do PFL baiano, empunhou a mesma bandeira.

Em 2015, as resistências do governo foram quebradas e o Congresso aprovou a emenda constitucional 86, que tornou obrigatória a execução das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União, sendo que metade do percentual seria destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Há uma particularidade na execução das emendas individuais de parlamentares ao Orçamento, no caso do Brasil. Aqui, a emenda é, normalmente, genérica, ou seja, ela acresce recursos a uma programação existente ou cria outra. Durante a execução do Orçamento, no entanto, cabe ao parlamentar, autor da emenda, indicar o CNPJ do beneficiário. Ou seja, é ele quem diz em que município o dinheiro será aplicado. Com isso, ele se transforma em proprietário de uma parte do Orçamento.

Em junho do ano passado, o Congresso aprovou a emenda constitucional 100, que tornou de execução obrigatória as emendas de bancadas estaduais ao Orçamento, até o

limite de 1% da RCL. Com isso, os integrantes das bancadas estaduais também são proprietários de uma parte do Orçamento.

A EC 100 determinou também que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Desta forma, todo o Orçamento se tornou de execução obrigatória.

Em dezembro do ano passado, o Congresso aprovou ainda a emenda constitucional 105, que criou a “transferência especial”. Por meio de suas emendas, os parlamentares podem transferir recursos diretamente ao caixa do Estados ou do município que escolher, sem necessidade de assinatura de convênio ou instrumento congênere. Os recursos serão usados pelos Executivos estaduais e municipais da forma que melhor lhes aprouver, sem que haja qualquer fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU). Neste caso, os parlamentares se tornaram proprietários de parte dos recursos do Orçamento.

Para completar, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), válida para 2020, tornou obrigatória a execução das emendas de relator-geral e de Comissões do Senado e da Câmara. Depois de aprovado o Orçamento, descobriu-se que o relator-geral tinha feito emendas no montante de R\$ 30 bilhões. Ele teria, portanto, o direito de indicar os CNPJ dos beneficiários dessa montanha de recursos. Teria também o direito de definir a prioridade de execução dessas programações.

Quando o Orçamento deste ano foi aprovado, as emendas parlamentares impositivas somavam R\$ 48,5 bilhões. Este foi o espaço de execução orçamentária que foi subtraído do Executivo. Um veto do presidente Jair Bolsonaro à LDO fez o Executivo recuperar a gestão de R\$ 30,8 bilhões (inclui as emendas de comissões). Mas, agora, o Congresso discute o PLN 4/2020, que, se aprovado, dará ao relator-geral o poder de direcionar R\$ 16,3 bilhões do Orçamento.

É preciso observar que as emendas parlamentares não passam por uma discussão técnica na Comissão de Orçamento do Congresso, não precisam provar que são compatíveis com as políticas públicas setoriais ou que levam em conta critérios de distribuição que beneficiem os mais necessitados ou as áreas mais carentes.

Ao propor o veto à LDO, o ministro da Economia, Paulo Guedes, disse que o dispositivo que permite ao parlamentar indicar o beneficiário dos recursos “investe contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública, ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas”. Dito de uma forma mais direta, o dispositivo que está inscrito no PLN 4 é inconstitucional e deveria ser objeto de ação no Supremo Tribunal Federal (STF), se for aprovado. Esta é a saída correta, e não ir às ruas.

Vale lembrar o exemplo do Supremo Tribunal das Filipinas, que, em 2013, considerou inconstitucionais todas as disposições legais que autorizavam os parlamentares - individualmente ou coletivamente - a intervir, assumir ou participar de qualquer um dos vários estágios da execução do Orçamento, pois essa é uma atribuição do Executivo.