



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

DALMO JORGE LIMA PALMEIRA

O Orçamento Público Federal e as Emendas de Relator
O Desafio da Regulamentação do Orçamento Secreto

Brasília

2022

DALMO JORGE LIMA PALMEIRA

O Orçamento Público Federal e as Emendas de Relator
O Desafio da Regulamentação do Orçamento Secreto

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção do certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientadora: Professora Doutora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília

2022

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

DALMO JORGE LIMA PALMEIRA

O Orçamento Público Federal e as Emendas de Relator O Desafio da Regulamentação do Orçamento Secreto

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção do certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovado em Brasília, em 17 de novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Professora Doutora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Professor Doutor Rafael Silveira e Silva
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

O ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL E AS EMENDAS DE RELATOR O DESAFIO DA REGULAMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO

THE FEDERAL PUBLIC BUDGET AND THE RAPPOREUR'S AMENDMENTS THE SECRET BUDGET REGULATION CHALLENGE

Dalmo Jorge Lima Palmeira¹

RESUMO

Este artigo analisa as emendas de relator ao orçamento público federal – também conhecidas como orçamento secreto –, seus antecedentes, consequências, questionamentos e possíveis parâmetros de regulamentação. Ele investiga a lacuna normativa dessas emendas e, até que ponto, a produção acadêmica existente sobre o tema contém os subsídios para uma futura regulamentação, que possa mitigar os questionamentos suscitados por essa nova sistemática de emenda parlamentar. Este artigo tem sua relevância marcada pela contribuição que pode gerar no processo legislativo orçamentário, para ampliação da base de conhecimento sobre o tema e para subsidiar a melhor utilização dos recursos públicos, que hoje são alocados por meio das emendas de relator. Como metodologia, foi realizada pesquisa bibliográfica e exploratória da produção científica e dos normativos relacionados ao tema. Ao final são identificados os parâmetros mínimos necessários para uma futura regulamentação dessas emendas, bem como é apontada agenda para futuras pesquisas, como continuidade desta investigação.

Palavras-chave: Orçamento Público. Emendas de Relator Geral. Orçamento Secreto.

ABSTRACT

This article analyzes the rapporteur's amendments to the Brazilian federal budget – also known as the Brazilian secret budget –, their antecedents, consequences, questions and possible regulation parameters. It investigates the normative gap of these amendments and if the existing academic production on the subject contains subsidies for a future regulation, which can mitigate the questions raised by its new budgetary amendments systematics. This article has its relevance marked by the contribution it can generate in the budgetary legislative process, to expand the knowledge base on the subject and to better use of public resources, which are currently allocated through the rapporteur's amendments. As a methodology, bibliographical and exploratory research was carried out on scientific production and regulations related to the theme. At the end, the minimum parameters necessary for future regulation of these amendments are identified, as well as an agenda for future research, as a continuation of this investigation.

Keywords: Brazilian Public budget. Amendments by the Rapporteur General. Brazilian Secret Budget.

¹ Analista de Planejamento e Orçamento, do Ministério da Economia; Assessor Técnico no Senado Federal; Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. E-mail: dalmo.palmeira@gmail.com

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem convivido com uma nova sistemática de alocação de recursos do orçamento público federal brasileiro. Trata-se das emendas de relator, sob a recém criada designação técnica denominada RP 9. Essa nova sistemática recebeu a alcunha de orçamento secreto, por conta dos questionamentos de falta de clareza dos critérios utilizados para distribuir seus recursos.

Na mesma linha, a falta de garantia de isonomia regional na distribuição dos recursos dessas emendas tem levado ao surgimento do que se tem denominado de desertos políticos. Desertos políticos são localidades que não estão vinculadas a algum padrinho político, por não terem contribuído significativamente para a eleição de algum dos atuais parlamentares federais e, desse modo, não são lembrados no momento da distribuição dos recursos das emendas de relator.

Conconi, Do Lago e Shalders (2022) afirmam que essas localidades abrigam mais de treze milhões de brasileiros, que vivem sem a possibilidade de serem alvo da distribuição dos recursos das emendas de relator.

Ao mesmo tempo, no sentido contrário, há cidades que se transformaram em oásis políticos, recebendo volumes generosos de recursos federais distribuídos pelo relator do orçamento, contrastando com os desertos políticos. Essas localidades podem estar distantes em termos de recebimento de recursos, mas, muitas vezes, estão muito próximas fisicamente. Segundo Conconi, Do Lago e Shalders:

No sertão do Piauí, duas horas de carro separam comunidades que estão nos dois extremos do que significa ter um representante no Congresso – e o acesso aos cofres federais que ele pode trazer. De um lado, os três mil moradores de João Costa (PI) têm tudo: um estádio de futebol que os moradores consideram “padrão Fifa”; três postos de saúde; dezenas de ônibus escolares e ambulâncias; uma creche nova e uma praça recém-inaugurada, com decoração típica de condomínio fechado. (...) Enquanto isso, os 3,8 mil habitantes de Brejo do Piauí têm acesso precário à saúde e à educação. Qualquer ocorrência mais séria precisa ser tratada fora. A cidade apostou em um candidato derrotado ao Legislativo e ficou prejudicada no rateio das verbas. (Conconi, Do Lago e Shalders, 2022, p.1)

Diante de fatos como esses, desde a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o ano de 2020, as emendas de relator geral ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA do plano federal passaram a constituir tema recorrente nas discussões sobre as finanças públicas brasileiras. As novas características a elas atribuídas pelo texto da LDO 2020 trouxeram surpresa e desafiaram o entendimento de suas consequências financeiras, administrativas e políticas.

Assim, este artigo busca analisar o tema da regulamentação, ou a falta dela, em relação à nova sistemática de funcionamento das emendas de relator. O principal ponto de questionamento do chamado de orçamento secreto, tem sido o

fato de que, ao longo do processo, não é revelado o verdadeiro interessado na liberação dessas emendas, o que justifica o apelido que recebeu.

Tendo em vista esse contexto, o propósito deste artigo é identificar os parâmetros de regulamentação que propiciem o uso republicano dos recursos de emendas de relator, promovendo o desenvolvimento nacional, por meio de políticas públicas baseadas em evidências, sem deixar nenhum brasileiro fora desse processo de desenvolvimento.

Desse modo, o problema de pesquisa que baseou esta investigação é a lacuna de regulamentação das emendas de relator, o que tem levado ao questionamento de seu mau uso, gerando distorções na aplicação de recursos públicos.

A pergunta de pesquisa que será o fio condutor desta pesquisa está definida como: Quais os parâmetros de regulamentação das emendas de relator permitiriam sua utilização de forma republicana e inclusiva, de modo a contribuir positivamente para o desenvolvimento nacional, por meio de políticas públicas baseadas em evidências?

O objetivo geral desta pesquisa será analisar os parâmetros necessários a uma regulamentação com o enfoque acima, que conduza ao uso republicano das emendas de relator. Por seu turno, os objetivos específicos, que levarão à consecução do objetivo geral são:

1. Revisar a literatura acadêmica produzida, bem como os normativos existentes, sobre o tema;
2. Conhecer a base normativa das emendas parlamentares, em geral, e das emendas de relator, em particular;
3. Entender as implicações do uso das Emendas de Relator;
4. Elencar os questionamentos sobre as Emendas de Relator;
5. Identificar parâmetros para a produção de uma regulamentação sobre o tema.

A pesquisa contida neste artigo reveste-se de importância que a justifica em diferentes níveis. Para o Senado Federal, trata-se de tema de profunda importância, pois os senadores convivem com o tema em suas atividades parlamentares diárias, participando ou não das indicações das emendas de relator. Para o ambiente acadêmico, a importância está no aporte ao conhecimento sobre tema, ainda pouco pesquisado; Para a sociedade, o tema se reveste de importância, pela necessidade de averiguar se procedem os questionamentos de mau uso dos recursos públicos que pairam sobre a sistemática atual das emendas de relator.

Em relação à metodologia utilizada, trata-se de pesquisa bibliográfica, de caráter qualitativo-exploratório, realizada sobre a produção acadêmica publicada entre os anos de 2020 a 2022, anos em que foi utilizada a nova sistemática das emendas de relator, bem como sobre os normativos produzidos nesse período relacionados ao tema. A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da plataforma Google Scholar, utilizando-se o termo de pesquisa “orçamento secreto”, acessado em 24/10/2022, o que gerou o retorno de 67 documentos.

Esses documentos foram analisados e classificados segundo a pertinência temática, usando os seguintes critérios: documentos duplicados, não-disponíveis, fora do tema, baixa pertinência temática, média pertinência temática, alta pertinência temática. Foram eliminados da pauta de estudos, os documentos duplicados, os não disponíveis, os que estavam fora do tema e os que apresentaram baixa pertinência temática. Assim, foram utilizados para a elaboração deste artigo apenas os documentos que tinham média ou alta pertinência temática com as emendas de relator ao orçamento público federal.

O resultado esperado desta pesquisa é o de identificar os parâmetros mínimos de regulamentação que permita o uso das emendas de relator em favor da sociedade, por meio do financiamento de políticas públicas.

Para isso, o Artigo está dividido em 5 seções, além desta Introdução, sendo que a Seção 1 apresenta, em linhas gerais, o papel e a importância do orçamento público, inclusive como mediador de prioridades entre Estado e sociedade, e já indica a ascensão do protagonismo do Poder Legislativo. A Seção 2 elenca os tipos de emendas parlamentares ao Orçamento e indica a base legal e regimental que as ampara. Essa seção também informa os dilemas ligados à atual natureza das emendas de relator. A Seção 3 mostra que a perda de importância do planejamento público levou ao aparecimento das emendas de relator RP 9 e que elas foram o mecanismo que levaram ao crescimento de protagonismo do Poder Legislativo, com baixa participação social, redução do investimento público planejado e elevação da dependência parlamentar em relação a liberação de emendas. A Seção 4 elenca quinze fragilidades das emendas RP 9, já identificadas pela literatura, e aponta para duas tentativas, já implementadas, de ampliar a transparência, quais sejam, a edição de uma nova resolução do Congresso Nacional, para disciplinar minimamente essas emendas, e a criação de um sistema informatizado para coletar dados das indicações parlamentares, o SINDORC. Por fim, a Seção 5 conclui demonstrando que já há suficiente reflexão acadêmica que indica o caminho para a regulamentação das emendas de relator, que contribua para a construção de um orçamento republicano e inclusivo.

1. A Lei Orçamentária Anual e as Emendas Parlamentares

O Orçamento Público é considerado por muitos autores a lei mais importante do ordenamento jurídico, tendo em vista que sintetiza em si as três funções econômicas do Estado, que são as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

Segundo o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, o Sr. Carlos Ayres Britto, *“não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, porque é a que mais influencia o destino da coletividade”* (BRITTO, 2008, p.1).

A lei de orçamento, desde sua origem, se reveste do caráter de pacto social, mantendo a unidade e a operacionalidade do Estado. Porém, diante da limitação de recursos para atender a todas as necessidades sociais, essa lei também atua como

palco da disputa de interesses, por vezes antagônicos, que se manifestam na forma de conflitos distributivos. Segundo Da Silva e Teixeira:

Conflito distributivo é a disputa pelo comando de riqueza material e, portanto, da consequente renda gerada. Ocorre independentemente do tempo e da geografia, pois recursos econômicos (incluindo naturais e energéticos) sempre serão escassos. Consequentemente, há limitações para a capacidade de financiamento do Estado, das políticas públicas e da elaboração do orçamento que as consubstancia. (DA SILVA, TEIXEIRA, 2022. p.3)

Ribeiro (2022), ao citar Heleno Torres (2014), destaca as funções de delimitação legislativa, planejamento, transparência, efetividade de direitos e de liberdades fundamentais e ainda a função de controle como os principais papéis que a lei de orçamento exerce. Ao observar o detalhamento feito por Heleno Torres em relação a essas funções, pode-se perceber a importância desse instrumento na gestão pública.

Na concepção de Heleno Torres (2014, p.346), o orçamento cumpre determinadas funções no Estado Democrático de Direito. A primeira função pode ser denominada de função de delimitação legislativa, pela qual a lei orçamentária edifica as fronteiras da autorização de despesas para que o Poder Público as execute dentro de limites. A segunda, a função de planejamento, concerne ao atendimento de projetos, planos e programas idealizados para o desenvolvimento nacional e regional. A função de transparência consiste em permitir que todos tenham acesso ao documento público contendo informações verdadeiras, a título de informação e controle popular. A função de efetividade de direitos e liberdades fundamentais, visto que prevê quais receitas serão destinadas à efetivação da dignidade da pessoa humana. Por fim, a função de controle, dado que o orçamento possibilita o controle pelo Congresso Nacional das despesas destinadas a cada aspecto da atuação governamental. (RIBEIRO, 2022. p.59)

Assim, diante da importância para a sociedade e do potencial de interferir no equilíbrio social pela via distributiva, o orçamento exige uma gestão técnica, amparada em princípios republicanos em todas as suas etapas. É necessário construir não só um documento, mas uma cultura republicana em torno de todas as etapas relacionadas à elaboração e execução do orçamento público. No dizer de Ribeiro (2022), é necessário construir o orçamento de forma isonômica e democrática, o que caracteriza um orçamento republicano.

Uma sociedade será tanto mais republicana quanto mais isonômica for a decisão sobre a arrecadação e o gasto público, visando a concreção da liberdade igual – igual para todos. Agregue-se a isso a deliberação democrática sobre tais decisões e teremos um efetivo Estado Democrático e Republicano de Direito. O ponto central do orçamento republicano, como um instrumento jurídico de direito financeiro, é identificar de quem se arrecada, com quem se gasta e quem decide sobre essa matéria no governo. De tal análise surgirá um modelo financeiro, decorrente do conjunto político da sociedade, observando englobadamente a arrecadação e o gasto (SCAFF, 2018, p.267). Apud (RIBEIRO, 2022. p.66)

No atual ordenamento constitucional, o orçamento público é uma obra construída a quatro mãos. Os poderes Executivo e Legislativo conduzem diferentes etapas do processo de elaboração do orçamento público, o que faz com que as

visões de diferentes segmentos da sociedade possam ser considerados, tendo em vista a representatividade que esses dois atores detêm.

No entanto, recentemente, mais especificamente desde 2014, percebe-se o crescimento do protagonismo do Poder Legislativo nas questões orçamentárias, chegando, nos últimos anos, a ganhar projeção no debate nacional o peso político que o Congresso Nacional tem assumido recentemente nas decisões de alocação de recursos. Segundo Faria:

Não se pode, contudo, deixar de registrar que tais questões relacionam-se ao esforço direcionado de ampliação de protagonismo, pelo Congresso Nacional, em relação à temática orçamentária, com decorrências significativas na relação entre os Poderes. Tais indícios apontam para mudanças de caráter mais estruturantes no presidencialismo de coalizão brasileiro. (FARIA, 2022, p.66)

Desse modo, percebe-se a ascensão da importância do Poder Legislativo na discussão sobre o uso do orçamento público, a partir da prática de tornar impositivas as emendas parlamentares. Desde o ano de 2014, o Legislativo passou gradativamente a empoderar-se no processo alocativo-orçamentário, por meio de alterações na legislação orçamentária, no que concerne à natureza das emendas parlamentares.

Diante disso, torna-se relevante compreender as alterações normativas ocorridas em tempos recentes nas normas que regem as emendas parlamentares. Assim, na Seção seguinte passamos a analisar os normativos que dão o contorno jurídico das emendas parlamentares.

2. Base Normativa e Evolução das Emendas Parlamentares

O Processo Legislativo Orçamentário – PLO, processo em que são apreciadas e decididas as regras de elaboração e de execução do orçamento público, é regido por normas internas do Congresso Nacional, sendo que a maior parte delas constam da Resolução 01/2006-CN. Esta Resolução tem equivalência com o regimento interno do Congresso Nacional, que é a maior norma interna do Congresso Nacional.

Além das regras procedimentais da Resolução 01/2006, as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs dos últimos anos, bem como os chamados pareceres preliminares, têm gerado (ou alterado) normas com impacto significativo sobre o processo de emendamento, produzindo efeitos alocativos muito diferenciados em relação aos anos anteriores.

Os pareceres preliminares são pareceres apresentados, pelos relatores das LDOs e das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs, no início do processo de tramitação dessas matérias, com informações gerais sobre os respectivos projetos de leis recebidos do Poder Executivo, sobre o cenário macroeconômico do país e, principalmente, sobre as regras que deverão ser observadas ao longo da tramitação

da lei orçamentária a que se refere. Desse modo, algumas regras de tramitação das matérias orçamentárias somente estarão previstas nesses pareceres preliminares.

Usualmente essas normas constantes da Res. 01/2006-CN, das LDOs e dos pareceres preliminares despertam pouca atenção daqueles que não são iniciados na tramitação de matérias orçamentárias no Poder Legislativo. Isso se dá por vezes, por se tratar de temática que adota terminologias próprias, por vezes herméticas, e que exige um certo grau de tempo e de dedicação para iniciar-se no tema e acompanhá-lo. No entanto, há risco de que esse afastamento tenha transparecido desinteresse da sociedade, quanto à importância dos processos, e gerado, nos últimos anos, perda de transparência, e até de equidade, nos efeitos distributivos das regras recentemente editadas. As alterações recentes de processos de emendamento, em especial no que se refere às emendas de relator, gerou deslocamentos de prerrogativas no processo alocativo no âmbito do orçamento público, sem precedentes na história recente das finanças públicas nacionais.

Regras de procedimentos são importantes. A depender das regras adotadas, os resultados se tornam substancialmente diferentes. Conhecer ou não as regras diferencia o arsenal de respostas de cada ator no processo de negociação política inerente à tomada de decisão que ocorre ao longo do processo alocativo-distributivo ligado ao orçamento público.

No dizer de Bijos e Tollini (2021), as regras atuais relativas ao emendamento ao orçamento tem retirado qualidade do processo orçamentário, segundo esses autores *“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.”* (BIJOS; TOLLINI, 2021, p.5)

Desse modo, a baixa qualidade das regras recentes de emendamento, nessa visão, tem levado à baixa qualidade do conteúdo do orçamento. Faria (2022), ao citar Figueiredo e Limongi (2008), demonstra a importância das regras internas do Congresso Nacional sobre o processo orçamentário, em especial sobre o ponto específico da apresentação e aprovação de emendas.

As análises que tratam da participação dos parlamentares no processo orçamentário tendem a negligenciar, quando não simplesmente ignorar a importância do ordenamento interno adotado pela CMO. Em verdade, repete-se nesse caso um vício mais profundo e arraigado das análises sobre o funcionamento do sistema político brasileiro: o de superestimar a importância das regras eleitorais e dos incentivos que estas conteriam ao individualismo e à fragmentação partidária. A apreciação do orçamento, a participação dos parlamentares nesse processo por meio da apresentação de emendas são vistas com essas lentes. **No entanto, insistimos, as leis eleitorais não são as únicas instituições que importam. Há outras restrições a considerar. No caso, as regras internas adotadas pela própria comissão [de orçamento] – seu regulamento interno – disciplinam de forma estrita a apresentação e a aprovação de emendas.** (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 48/49) Apud (FARIA, 2022, p.68) **grifo nosso**

Percebe-se, portanto, que a qualidade das regras de tramitação das matérias orçamentárias têm impacto relevante, tanto no conteúdo, quanto na qualidade das leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional. Nesse mesmo sentido, Faria (2022) salienta que as regras que regem a apreciação estão previstas exclusivamente em normas internas do próprio Poder Legislativo.

Não há qualquer regulamentação, seja na Constituição, seja em lei complementar ou ordinária, quanto à composição dessa comissão [de orçamento], sua forma de trabalhar e, mais importante para os fins deste estudo, ao tratamento dispensado às emendas apresentadas ao orçamento. **Essa é uma matéria estritamente da alçada do Poder Legislativo.** Figueiredo e Limongi (2008, p. 47/48): Apud (FARIA, 2022, p.16) **grifo nosso**

Essa característica tende a afastar o olhar de diversos atores e a minimizar a importância dessas normas, por se tratar de regras “apenas de interesse interno”, o que não é o caso. Nesse sentido, a Constituição Federal define, no caput do seu art. 166, que o processo de apreciação das matérias orçamentárias serão regidas por regras regimentais, portanto, definidas pelos próprios parlamentares por meio da aprovação (ou alteração) de resoluções do Congresso Nacional.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, **na forma do regimento comum.** (BRASIL, 1988)

Percebe-se, portanto, que a Constituição atribuiu ao Congresso Nacional autonomia para definir as regras de tramitação das matérias orçamentárias. Diante desse comando constitucional, tem-se a sensação de que, mais uma vez, como se trata “apenas de regras internas” do Poder Legislativo, elas não interessam tanto aos atores externos ao processo de apreciação legislativa dessas matérias. Esse entendimento é um erro, pois as deliberações que ocorrem internamente no Poder Legislativo impactam toda a sociedade e, sendo assim, as regras internas, que definem o processo dessas deliberações, devem interessar a toda a sociedade também. Afinal, regras são instituições e instituições importam (Bijos; Tollini, 2021, p.5)

No caso específico do processo de apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, a Constituição Federal estabeleceu, no § 3º do art. 166, requisitos mínimos para sua aprovação. Em relação aos tipos de emendas, essa regra diz o seguinte:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem **somente podem ser aprovadas caso:**
(...)
III - sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (BRASIL, 1988)

Não obstante a restrição constitucional para a aprovação de emendas à lei de orçamento, foi construída a atual estrutura normativa de emendas parlamentares ao PLOA, por meio de regras regimentais, que depois foram parcialmente

constitucionalizadas. A estrutura de tipologia e codificação das emendas parlamentares encontra-se detalhada na tabela abaixo.

Rol de Emendas Parlamentares ao Orçamento Federal

| Tipo de Emenda (por autoria) | RP |
|--|-----------|
| Individuais | 6 |
| de Bancada Estadual | 7 |
| de Comissão Temática | 8 |
| de Relator Geral | 9 |

Fonte: Res. 01/06- CN e Lei 14.194/21 (LDO 2022)
Elaboração própria

Como se pode ver na tabela acima, há, em relação à autoria, quatro tipos de emendas parlamentares, sendo cada uma delas associada a uma codificação denominada RP, acrônimo de Resultado Primário. Essa codificação tinha originalmente a função apenas de identificar o impacto dos diferentes tipos de despesa no cálculo do resultado primário, como definido nas LDOs. Ao longo do tempo esse código passou a ser utilizado, como uma distorção de seu uso original, também para identificar o tipo de emenda parlamentar ao orçamento público.

O centro dos debates em relação às emendas parlamentares nos últimos anos tem sido em relação às Emendas de Relator, também usualmente chamadas simplesmente de RP 9, tendo em vista as profundas mudanças de características que esse tipo de emenda teve nos últimos anos, mais especificamente a partir do ano de 2020. As Emendas de Relator tiveram ampliadas suas características, seus valores, e, principalmente, as atribuições do autor dessas emendas em relação ao seu processo de execução.

Nos últimos anos, o processo legislativo orçamentário está no centro dos debates, em virtude de inovações no regramento das emendas que os parlamentares podem apresentar na Comissão Mista de Orçamento. As emendas já eram possíveis sob determinados critérios, mas foi conferida impositividade pela Constituição às emendas individuais e de bancada, sob determinados critérios e limites. Na prática, conferiu-se impositividade também às emendas de relator-geral, não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional. Esse último tipo causou controvérsias pela viabilização do que ficou cunhado como “Orçamento Secreto”, dada a autorização para que um determinado montante do orçamento fosse destinado de modo livre e sem transparência para determinados redutos eleitorais. (RIBEIRO, 2022. p.58)

Dentre as mudanças recentes de procedimento em relação às Emendas de Relator, talvez a que mais tem sido questionada é a introdução da prática de o Relator Geral indicar a localidade beneficiária dessas emendas e o respectivo valor a ser repassado a cada uma delas. Essa indicação tem sido em geral questionada sob dois aspectos. Em primeiro lugar, quanto à falta de coordenação das indicações de gastos feitas pelo Relator Geral com o planejamento das políticas públicas,

muitas delas baseadas em normativos aprovados pelo próprio Congresso Nacional, criadas a partir de diagnósticos técnicos e que dão base à ação planejada do Estado. A falta de clareza dos critérios de distribuição desses recursos, abrem margem para questionamento da efetividade dos gastos gerados a partir dessas emendas.

Em segundo lugar, o fato de o Relator Geral ser representante de uma unidade da federação e encaminhar recursos, vultosos muitas vezes, para outros estados sinaliza que há um ator local – provavelmente, um ator político – que é o real interessado, e talvez o “verdadeiro autor”, daquela indicação. De outro modo, como se justificaria, por exemplo, um parlamentar do Ceará enviar recursos volumosos para um projeto localizado no Rio Grande do Sul, sem que conste do planejamento do ministério setorial responsável por sua execução e sem ter um representante local para indicar a utilidade desse projeto? Desse modo, a falta de transparência de quem é esse ator local rendeu às emendas de relator o apelido de “orçamento secreto”.

Por vezes, percebe-se que a associação, a partir da LDO 2020, da codificação RP 9 com as emendas de relator deixa a impressão, no debate público, que a criação do código foi o causador do novo sistema de execução dessas emendas. Conforme explica Faria (2022), a criação da nova codificação não é um problema em si, pois é apenas um marcador de despesas no orçamento. Faria (2022) explica da seguinte forma esse ponto específico.

De início, pode-se afirmar que a questão do identificador de resultado primário (RP) 9 não está bem colocada. O [código] RP 9 não é, em absoluto, a causa da problemática identificada. O RP 9 é, apenas e tão-somente, um marcador de programação orçamentária, desvirtuado de sua função principal de auxílio na apuração do resultado primário. Tal identificador não criou as emendas de Relator-Geral do PLOA e não foi o responsável pelos “problemas” surgidos com a utilização de tais emendas. As emendas de Relator-Geral do PLOA, como se verá, existem desde que a primeira Resolução do Congresso Nacional regulamentou o funcionamento da CMO [em 1991]. Mais do que isso, existem desde que os primeiros Pareceres Preliminares dos PLOAs, que são o elemento concreto e efetivo de delimitação dos poderes e atribuições do Relator-Geral, delinearão as hipóteses constitutivas de tais emendas, fora das hipóteses de erro ou omissão de ordem técnica ou legal. (FARIA, 2022, p.3-4)

Na verdade, as novas regras de execução das emendas de RP 9, que foram introduzidas no processo no mesmo ano da criação da codificação, são efetivamente a origem dos questionamentos atuais dessas emendas. Faria (2022) alerta que, diferentemente da alteração apenas formal da criação do código de RP 9, a adoção das demais regras na forma de execução das emendas de relator trouxe alterações significativas não apenas no campo técnico, no sentido de alterar a qualidade dos gastos orçamentários, mas também no significado político das novas regras de execução das emendas de relator, por ampliar a interferência do Poder Legislativo nas decisões de execução orçamentária dos ministérios.

Por outro lado, a reconstituição histórica permite que se afirme que há mudanças significativas, sejam qualitativas sejam quantitativas, em relação ao perfil assumido pelas emendas de Relator-Geral, principalmente nos

últimos dois ou três exercícios financeiros [de 2020 a 2022]. Tais mudanças encontram-se situadas dentro de um contexto mais amplo em que se pode visualizar um esforço direcionado do Congresso Nacional para ampliação de suas prerrogativas, desde a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que tornou obrigatória a execução das programações orçamentárias relativas às emendas individuais, até as mais recentes alterações constitucionais que ampliaram a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada e, ainda, estabeleceram o dever de execução das programações orçamentárias. (FARIA, 2022, p.3-4)

Um aspecto muito importante do debate atual sobre as emendas de relator – e que tem sua base nas autorizações de atuação concedidas ao Relator-Geral pelas resoluções da CMO e pareceres preliminares – é a autorização para que o Relator Geral, por meio de emendas de relator, possa incluir novas despesas ou reforçar despesas já existentes no projeto de lei, mesmo sem a apresentação de emendas de outros parlamentares (fator essencial do processo legislativo orçamentário), desde que essas despesas estejam listadas nos pareceres preliminares. Essa autorização consta da Res. 01/2006-CN, no parágrafo único de seu art. 144, que diz

Art. 144. (...)

Parágrafo único. **É vedada** a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, **ressalvado o disposto** no inciso I do caput e **nos Pareceres Preliminares. grifo nosso**

Percebe-se, portanto, que, por meio de uma ressalva ao impedimento de o Relator-Geral inserir novas despesas ao orçamento, a não ser que sejam fruto da correção de erros e omissões, que é uma ressalva constitucional, a Resolução 01/2006-CN amplia o raio de ação do Relator-Geral, transferindo ao Parecer Preliminar um poder que a própria Constituição não lhe conferiu. Essa fragilidade potencializa fortemente o debate sobre a constitucionalidade das emendas de relator. Mas esse tema deverá compor a pauta para futuras pesquisas, considerando não ser o foco deste trabalho.

Assim, diante do impacto que as regras orçamentárias podem gerar sobre a forma de gestão dos recursos públicos, percebe-se a importância que as regras internas do Congresso Nacional sobre a tramitação de matérias orçamentárias assumem. Apesar de interferir de forma mais perceptível, em alguns casos, e menos perceptível, em outros, toda a sociedade brasileira sente os efeitos da aplicação dessas regras. Esses efeitos se espalham por toda a sociedade, tanto por meio de políticas públicas mais bem aquinhoadas no orçamento público, quanto por meio daquelas que não recebem a atenção devida no orçamento público, exatamente como reflexo direto da aplicação dessas regras.

Mesmo que algum segmento da sociedade não se perceba atingido pelas decisões alocativas-distributivas que o orçamento representa, ainda resta o fato de que toda a sociedade financia tais decisões por meio de tributos pagos e, no mínimo, pode sentir os efeitos do custo de oportunidade de não ver seus tributos serem aplicados de forma mais eficiente. Nesse sentido, Faria (2022), ao citar Figueiredo e Limongi (2008), apresenta da seguinte forma a necessidade de conhecimento amplo das regras regimentais do Congresso Nacional, no que concerne ao funcionamento da Comissão de Orçamento.

As análises que tratam da participação dos parlamentares no processo orçamentário tendem a negligenciar, quando não simplesmente ignorar a importância do ordenamento interno adotado pela CMO. Em verdade, repete-se nesse caso um vício mais profundo e arraigado das análises sobre o funcionamento do sistema político brasileiro: o de superestimar a importância das regras eleitorais e dos incentivos que estas conferiam ao individualismo e à fragmentação partidária. A apreciação do orçamento, a participação dos parlamentares nesse processo por meio da apresentação de emendas são vistas com essas lentes. No entanto, insistimos, as leis eleitorais não são as únicas instituições que importam. Há outras restrições a considerar. No caso, as regras internas adotadas pela própria comissão – seu regulamento interno – disciplinam de forma estrita a apresentação e a aprovação de emendas. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 48/49) Apud (FARIA, 2022, p.68)

Um aspecto pouco discutido no processo de regramento da tramitação das matérias orçamentárias no legislativo federal é o papel de uma norma infraregimental, que teve e tem papel central na definição dos contornos das emendas de relator no seu desenho atual. O Parecer Preliminar é o documento que tem como atribuição principal, já há décadas, estabelecer limites à atuação do Relator-Geral. No entanto, mais recentemente, ele tem sido utilizado como forma, não de limitar, mas de ampliar prerrogativas desse ator no processo orçamentário, tanto na etapa da elaboração, quanto na etapa da execução do orçamento. Greggianin (2011), em obra citada por Faria (2022), define bem o papel tradicional do Parecer Preliminar do PLOA.

O parecer preliminar se consolidou como peça fundamental na apreciação e organização da votação do orçamento, cujos méritos são orientar no sentido do estrito cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais, definir regras claras para a organização dos trabalhos de apreciação do projeto e limitar prerrogativas dos relatores. Para além da divisão de áreas das relatorias, os documentos passaram a disciplinar e quantificar as dotações da proposta que poderiam ser canceladas para a formação do banco de fontes dos relatores. Consolidou-se a ideia de limitar a ação dos relatores setoriais ao cancelamento dos investimentos (GND 4) da proposta, ficando o relator-geral encarregado dos cancelamentos de custeio (GND 3). (GREGGIANIN, 2011, p. 149 Apud FARIA, 2022, p.28)

Em síntese, o Parecer Preliminar traz as verdadeiras regras do jogo do processo legislativo orçamentário e nele são estabelecidas as limitações do Relator-Geral do PLOA (FARIA, 2022, p.39).

Em relação à Resolução 01/2006-CN, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN, um aspecto importante é o papel que ela exerceu, ao longo do tempo, como principal linha de defesa contra práticas não republicanas no processo decisório e alocativo da elaboração do orçamento público. A Res. 01/06–CN é a sucessora vigente de outras resoluções que regulamentaram o funcionamento da Comissão de Orçamento – CMO, ao longo do tempo. A primeira dessa sequência de resoluções foi a Res. 01/1991-CN, a mais simples de todas e que refletia a falta de experiência do parlamento, naquele momento, em evitar más práticas na elaboração do orçamento. No entanto, o argumento da falta de experiência já não é mais cabível neste momento.

O primeiro e grande teste de integridade do processo legislativo orçamentário ocorreu em 1993, com o advento da chamada Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Orçamento. A partir da experiência acumulada no processo de investigação promovido pelos membros daquela CPI, vários subsídios foram coletados a partir dos fatos investigados e ajudaram a elaborar a nova resolução de funcionamento da CMO, resultando na edição da Res. 01/93–CN.

A cada nova edição ou atualização, a resolução de funcionamento da CMO incorporou novas regras que refletiam o processo de acúmulo de experiências e desafios próprios da dinâmica técnica e política dessa Comissão. Faria (2022), ao citar Greggianin (2011), faz um recorte do processo de evolução contínua das regras de funcionamento da CMO.

As inúmeras resoluções sempre procuraram solucionar problemas e conflitos identificados no processo. No entanto, à medida que algumas deficiências foram sendo solucionadas, outras surgiram. Mesmo após a Resolução-CN nº 1, de 2001, persistiram queixas quanto ao excesso de atribuições do relator-geral, o desvirtuamento do papel das emendas coletivas e a necessidade de melhorar o conteúdo das emendas individuais, o que redundou na aprovação da Resolução-CN nº 1, de 2006 (GREGGIANIN, 2011, p. 167 Apud FARIA, 2022, p.33)

Nesse sentido, a atual resolução é o ápice de um processo normativo evolutivo. Ela sintetiza a resposta a diferentes fragilidades detectadas ao longo de décadas no processo legislativo orçamentário federal. Faria (2022) sintetiza bem o processo evolutivo dessa norma.

A última fase normativa da CMO inicia-se em 26 de dezembro de 2006 com a publicação da Resolução nº 1, de 2006-CN. De um ponto de vista geral, percebe-se claramente a evolução normativa das regras da CMO, com o desenvolvimento da sistematização das matérias e ampliação de 28 artigos, na Resolução nº 1/91-CN, para 161 artigos, na Resolução nº 1, de 2006-CN. (FARIA, 2022, p.33-34)

Um tópico à parte no debate das emendas de relator é a questão dos valores movimentados por essas emendas no formato atual. Como visto anteriormente, essas emendas sempre existiram, com previsão regimental desde a primeira resolução do funcionamento da CMO, no início da década de 90 do século passado. Segundo Faria (2022), “os Relatores-Gerais sempre movimentaram recursos expressivos no desempenho das atribuições conferidas pelos Pareceres Preliminares”. Assim, a criação do marcador RP 9 apenas trouxe à luz uma situação que já existia anteriormente.

Todavia, o fato de não ter havido, até o exercício de 2020, marcação específica que identificasse tais emendas, permitiu que o tema permanecesse de certa forma submerso na agenda política. Tal situação é ilustrada quando são extraídos os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), por meio da seleção dos identificadores de resultado primário (RP) correspondentes às emendas parlamentares. Note-se que, analisando-se a questão das emendas apenas sob a perspectiva da marcação dos RPs, poder-se-ia concluir que as emendas de Relator-Geral do PLOA somente surgiram nos exercícios de

2020 e 2021. Como vimos, tal situação não corresponde, em absoluto, com a realidade. O mesmo pode ser dito sobre as emendas individuais e sobre as emendas coletivas. (FARIA, 2022, p.58)

Não obstante a constatação de que as emendas de relator já existiam há muito tempo e de que os valores dessas emendas sempre foram expressivos, há análises que demonstram que o valor total dessas emendas cresceram significativamente após a instituição das novas regras dessas emendas constantes da LDO 2020 e seguintes. Exemplo dessa análise pode ser encontrada no Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União – TCU às contas do presidente da República relativas ao exercício de 2020.

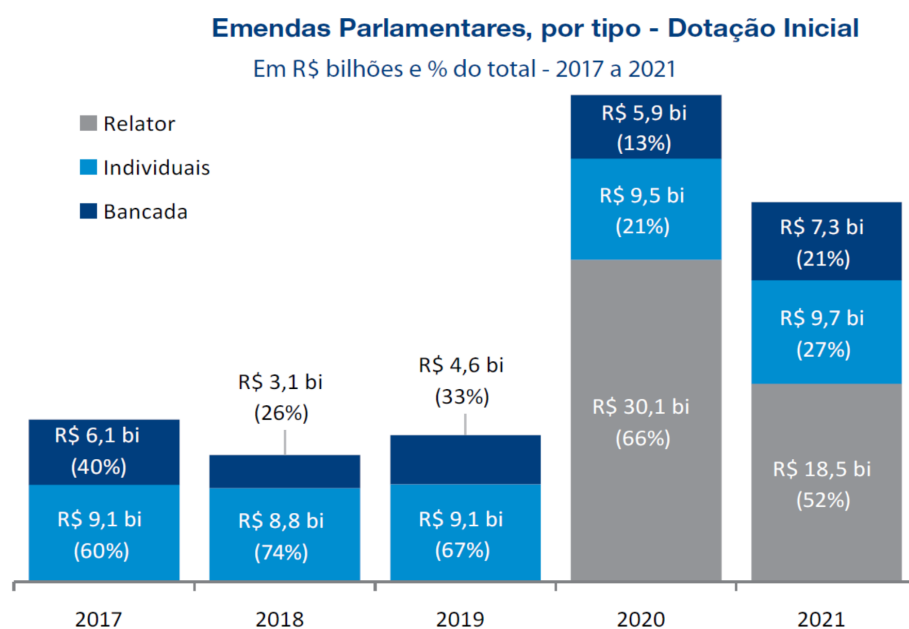
Embora em 2020 as emendas de relator-geral tenham totalizado R\$ 151,33 bilhões, cumpre registrar que 80% deste valor (R\$ 121,21 bilhões) se referem a emendas de ordem técnica (mudança de fonte e outros ajustes previstos no art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN), não classificadas com identificador de resultado primário específico. Os 20% restantes (R\$ 30,12 bilhões) dizem respeito a emendas RP-9, que decorreram de especificações havidas no Parecer Preliminar do relator-geral, submetido e apreciado pela CMO.

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial mudança de padrão. Nota-se que, entre 2017 e 2019, a quantidade de emendas de relator-geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de relator-geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior. A mudança no padrão das emendas de relator-geral não se limitou ao quantitativo, chamando atenção também o volume de recursos. Enquanto no triênio 2017-2019 as emendas de relator-geral somaram R\$ 165,82 bilhões, o que representou, em média, 70,3% do total de emendas apresentadas, em 2020, aquelas emendas totalizaram R\$ 151,33 bilhões. O montante, 379% maior do que o verificado em 2019, representou 87,8% do volume global de emendas apresentadas ao PLOA 2020. (BRASIL, 2021, p. 301)

Percebe-se, portanto, da análise do TCU que as emendas de relator, a partir do ano de 2020, passaram a ser formalmente de duas categorias, sendo a primeira relativa a ajustes técnicos (erros e omissões), cuja execução fica sob a responsabilidade dos ministérios e são marcadas com a codificação genérica (RP 2), e a segunda relativa à inclusão e reforço de despesas, com a execução subordinada à indicação do relator-geral e identificada com marcador próprio, isto é com o RP 9.

Chama também a atenção, entre 2019 e 2020, o crescimento do volume de recursos movimentados pelas emendas de relator, chegando a mais que quadruplicar, de um exercício para o outro, os valores das emendas de relator com o objetivo de proceder ajustes técnicos. Se, em 2020, o aparecimento das emendas RP 9 já é algo que, por si só, destoa da dinâmica de atuação dos relatores, o crescimento vertiginoso em apenas um exercício das emendas de relator RP 2 (erros e omissões) é um ingrediente que fustiga o interesse de compreender esse processo complexo. A mudança no padrão das emendas de relator marcadas com o RP 2 deverá ser objeto de maior investigação, com o objetivo de elucidar essa mudança de padrão.

Porém um ganho incontestável da marcação das emendas parlamentares em RPs foi o fato de que tornou mais fácil a apuração dos valores das emendas parlamentares pelos seus diferentes tipos. O gráfico a seguir apresenta os valores das emendas parlamentares marcadas com os RPs específicos e permite perceber o crescimento do valor total dos recursos cuja decisão de alocação passou a ser de parlamentares. Necessário observar que não constam do gráfico as emendas das comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Constam apenas as emendas individuais e as de bancada, tendo em vista que se trata de emendas constitucionalmente impositivas, e as emendas de relator, que passou a gozar de uma certa impositividade fáctica relativa, sem no entanto ter qualquer normativo que lhe garanta essa condição. Esse tema específico da impositividade relativa das emendas de relator trataremos mais adiante.



Fonte: Boletim Macro – FGV-IBRE, n. 17 – novembro 2021

Pela observação do gráfico, fica claro o crescimento do volume de recursos decididos por parlamentares no orçamento federal, a partir das novas regras das emendas de relator, trazidas pela LDO 2020. Mas, que fatores levaram ao aparecimento das emendas de relator no formato atual e quais as consequências dessa nova realidade? Essas são questões que passamos a analisar na próxima Seção deste artigo.

3. Antecedentes e Reflexos da Nova Sistemática das Emendas de Relator (RP 9)

As primeiras análises elaboradas pela pouca literatura produzida, nesse curto espaço de tempo de existência das emendas de relator, sob essa nova configuração, começam a trazer alguma luz ao processo que deu origem à significativa mudança da dinâmica dessas emendas, bem como indicam as características de suas primeiras consequências.

Couto (2022) aponta que uma das causas da transformação ocorrida nas emendas de relator para o novo formato tem a ver com a fragilização do processo de planejamento público. Segundo ele, essa fragilização foi um dos fatores que levaram ao aparecimento do orçamento secreto.

Os movimentos de esvaziamento do PPA, como a proposta da sua extinção ou a retirada (ou suspensão), como visto, da obrigatoriedade de fazer constar no plano os investimentos plurianuais, são uma nova face do novo regime de governança orçamentária no Brasil. A própria simplificação metodológica do PPA 2020/2023, em que se observam programas abrangentes, deixa várias agendas e políticas públicas ocultas, sob indicadores e metas genéricas, ao lado da flexibilidade do desenho das ações orçamentárias e dos PO, que dão margem ao que se vê como “orçamento secreto”. (Couto, 2022, p. 64)

Couto (2022) explicita, portanto, que o modelo de planejamento, ou a falta dele, condiciona a estrutura do orçamento e a quem ele, o orçamento, serve. Em outro trecho, ele deixa claro que o modelo de planejamento adotado tende a promover ou a impedir a construção de escolhas públicas, por meio do diálogo com os diversos atores sociais.

Os elementos técnicos do planejamento importam, na medida que as escolhas metodológicas permitem ou excluem possibilidades para o relacionamento entre os atores. A discussão em torno do “orçamento secreto”, por conta de programas e ações “guarda-chuva”, é exemplo disso. As alternativas de incidência da participação social na dimensão mais estratégica do plano ou na sua dimensão tática podem ter impactos diferenciados sobre o orçamento. Daí a formatação da relação entre plano e orçamento restam como configuração fundamental para a apropriação dos elementos advindos da participação social. (Couto, 2022, p. 66)

Dessa forma, fica claro que o esvaziamento dos instrumentos de planejamento governamental nas últimas décadas levou ao empobrecimento da participação da sociedade no processo orçamentário e, conseqüentemente, à sua apropriação por atores que não necessariamente representam segmentos amplos dessa sociedade. Assim, na visão de Couto (2022), a precarização do sistema de planejamento público é uma causa direta do aparecimento do novo modelo de emendas de relator e, conseqüentemente, do orçamento secreto.

Por outro lado, no que se refere às conseqüências desse novo modelo de emendas de relator, são poucas ainda as análises que se arriscam a elencar os reflexos dessas emendas, quer seja no campo da gestão financeira, quer seja nas interações políticas. Amorim e Menezes (2022), por exemplo, salientam que a dificuldade de encontrar análises aprofundadas sobre as conseqüências do novo modelo de emendas de relator.

Cabe ressaltar que as regras infraconstitucionais, como as modificações da LDO, aumentaram substancialmente a captura do orçamento por interesses privados, ao “ressuscitar” as emendas de relator, usada na época dos famosos “anões do Orçamento” (objeto de um escândalo no ano de 1993), voltando a um nível discricionário de boa parte de recursos de emenda. (...) Decerto por ser um tema emergente e ainda no debate público, nenhum dos trabalhos acadêmicos acessados avançou no sentido de analisar as

consequências específicas da instituição dos mecanismos de transferências especiais e a das emendas de relator nas relações Executivo-Legislativo. (AMORIM; MENEZES, 2022. p.33-34)

Mas, por outro lado, algumas análises já começam a vislumbrar as primeiras consequências da criação das emendas de relator no formato que se denomina orçamento secreto. A primeira e mais evidente consequência do novo uso das emendas de relator é o crescimento do protagonismo do Poder Legislativo como definidor de prioridades de políticas públicas. O orçamento secreto passou a ser a mais nova ferramenta na caixa de ferramentas do presidencialismo de coalizão que caracteriza as relações entre os poderes Legislativo e Executivo, estabelecendo um predomínio do Poder Legislativo sem precedentes. Couto (2022) descreve esse processo da seguinte forma.

A fragilização do planejamento no Poder Executivo é, portanto, contraposta com o peso crescente das emendas parlamentares na definição das prioridades para execução orçamentária. Nessa linha, o PPA tem perdido seu lugar na governança orçamentária, pouco impactando nas decisões alocativas. Por seu turno, o papel do legislativo se fortalecendo que se pode já descrever como um “semipresidencialismo orçamentário”. (Couto, 2022, p. 64-65)

Porém Couto (2022) também adverte que o modelo de fortalecimento do Poder Legislativo baseado nas emendas de relator não se dá sem perdas. No seu entender, o modelo adotado de fortalecimento do Legislativo impede a participação social, e admite que a análise das consequências desse fenômeno depende da produção de mais pesquisas.

Ademais, as estratégias alternativas dos atores que disputam o orçamento não constituem objetos abertos à participação social. A posição do legislativo, como definidor de prioridade do orçamento, coloca-o numa posição de destaque, a ponto de se ensaiar algumas experiências de participação na perspectiva dos parlamentares, cujos reflexos precisam ser mais bem compreendidos com pesquisas futuras. (Couto, 2022, p.66)

Uma consequência mais explícita da implementação do novo modelo de emendas de relator é a observação da alteração de composição das despesas públicas. Na literatura sobre o tema, diversos autores indicam a crescente dependência dos investimentos públicos federais em relação às emendas de relator, isto é, cada vez mais é maior a necessidade de recursos de emendas de relator para a realização de investimentos públicos. Nesse sentido, Ribeiro (2022) aponta que, no ano de 2021, 21% dos investimentos públicos somente ocorreram porque foram contemplados com recursos de emendas de relator, e outros 20% dos investimentos somente ocorreram por atendimento dos demais tipos de emendas parlamentares.

Na apuração dos valores empenhados para investimentos no exercício 2021, mediante pesquisa de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, verificamos que 41,4% das receitas para despesas discricionárias com investimentos foram alocadas por emendas parlamentares, sendo 10,8% de emendas individuais, 9,6% para emendas de bancada estadual e o impressionante número de 21% para emendas de relator. (RIBEIRO, 2022. p.70)

Na mesma linha, Amorim e Menezes (2022), ao citar Hartung, Mendes e Giambiagi (2021), advertem que no orçamento aprovado para 2022 a proporção de investimentos dependentes de recursos de emendas parlamentares, entre elas, as emendas de relator, seria maior que 50%.

Em 2022, mais de 50% das dotações para investimentos no OGU terão a origem de emendas parlamentares (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021 Apud AMORIM; MENEZES, 2022. p.33-34)

Couto (2022) traz informação semelhante sobre os investimentos públicos federais, porém acrescenta que os estados e municípios começam a trilhar o mesmo caminho que a União, no que se refere à dependência dos investimentos públicos de recursos de emendas parlamentares.

Em 2020 e 2021, cerca de 50% dos investimentos, em ações do tipo “projetos”, do governo federal foram indicados por emendas parlamentares. Isso também se expandiu para os demais entes federativos que importam na sua legislação orçamentária, de forma crescente, a impositividade das emendas parlamentares. (Couto, 2022, p. 65)

Além da dependência dos investimentos públicos em relação aos recursos de emendas, Ribeiro (2022) destaca outro tipo de consequência do crescimento do papel das emendas parlamentares, que representa risco ao sistema de representatividade democrática. Ela refere-se à dependência que os parlamentares passam a desenvolver em relação a liberação de emendas parlamentares (suas próprias e as do relator), como diferencial na sua participação nos futuros pleitos eleitorais.

Cabe destacar que as emendas ajudam a que os parlamentares alcancem a reeleição em seus Estados de origem, tornando desigual a disputa democrática nas eleições futuras. (RIBEIRO, 2022. p.74)

Nesse sentido, Amorim e Menezes (2022), ao citar Melo e Pereira (2013), levanta a hipótese de que haveria uma dicotomia entre um Legislativo forte, no que tange ao controle do processo orçamentário, e a construção de um orçamento prudente.

Parece que os Legislativos são incapazes de controlar o processo orçamentário e, ao mesmo tempo, produzir um orçamento prudente. Haveria um trade-off irreconciliável entre um controle Legislativo do processo orçamentário e uma decisão fiscal prudente. (MELO; PEREIRA, 2013, p.124 Apud AMORIM; MENEZES, 2022. p.23)

Desse modo, percebe-se que o aparecimento do orçamento secreto tem na fragilização do planejamento público sua principal causa (Couto, 2022), isto é, o vácuo de planejamento sistêmico da ação pública levou ao surgimento de novo método de apropriação e alocação do orçamento público. Por outro lado, as consequências ainda não estão totalmente mapeadas, mas já se percebe efeitos como o crescimento do empoderamento do Poder Legislativo, a redução da participação popular nos processos orçamentários, a geração de dependência dos recursos das emendas de relator para a promoção de investimentos públicos e a interferência no processo eleitoral. No entanto, a análise das consequências da

utilização das emendas de relator, no modelo atual, demanda novos estudos e aponta para uma vasta agenda de pesquisa.

4. Fragilidades da Nova Sistemática das Emendas de Relator (RP 9)

As profundas transformações promovidas pelas mudanças de regras no uso das emendas de relator chamaram a atenção de diversos atores relacionados ao orçamento público e levaram ao escrutínio amplo das novas práticas e procedimentos de execução dessas emendas. A partir desse processo de escrutínio diversos questionamentos começaram a ser levantados. Nesta seção, visitamos e sintetizamos os principais questionamentos levantados à nova sistemática das emendas de relator apresentados até aqui.

Os questionamentos às novas práticas das emendas de relator passaram a ocupar mais fortemente o debate público a partir do momento em que três Arguições de Descumprimento e Princípio Fundamental – ADPF foram apresentadas ao Supremo Tribunal Federal – STF. Em síntese, as três ADPFs trazem questionamentos semelhançantes, os quais foram sintetizados por Ribeiro (2022), da seguinte forma.

Nas ADPFs 850, 851 e 854, foi questionada a constitucionalidade das emendas do relator. Os principais argumentos levantados nas ações foram: i. violação ao princípio da legalidade; ii. exceção ao regime geral do orçamento impositivo sem qualquer previsão constitucional para emendas de relator-geral para inclusão de programação orçamentária; iii. violação aos princípios da moralidade e impessoalidade, por inexistência de critérios equitativos dos limites percentuais e ausência de rastreabilidade dos recursos; iv. violação ao princípio da publicidade e da transparência, por ausência de divulgação da lista de parlamentares beneficiados e do emprego dos recursos; v. violação do princípio da eficiência, por ausência de demonstração da conexão da aplicação com as políticas públicas em curso. (RIBEIRO, 2022. p.64)

Por outro lado, Ribeiro (2022) também, para além dos questionamentos listados na ADPFs, indica critérios possíveis para avaliação da efetividade, não só das emendas de relator, mas também das emendas parlamentares de forma geral. Princípios como a promoção da igualdade, o equilíbrio regional, a impessoalidade e a transparência aparecem como principais critérios a serem considerados. Mas a autora também questiona a aderência do teor das emendas parlamentares ao processo de coordenação do desenvolvimento nacional.

Cabe indagar se elas [as emendas parlamentares] têm a potencialidade de promover a igualdade material entre as pessoas, o equilíbrio entre as regiões e se garantem o trato impessoal e transparente na gestão da coisa pública. Ademais, é importante problematizar a questão no contexto da noção de unidade e coordenação do desenvolvimento nacional, na medida em que uma porcentagem considerável do Orçamento Geral da União tem sido direcionado por emendas parlamentares. (RIBEIRO, 2022. p.58b)

Apesar das fragilidades das emendas parlamentares em geral, e consequentemente das emendas de relator em particular, Amorim e Menezes (2022) indicam que há um viés positivo de capilaridade na aplicação de recursos públicos

por meio das emendas parlamentares em geral, suprimindo a falta de presença formal das políticas públicas formais em determinadas regiões do país.

Apesar da característica patrimonialista e clientelista das emendas parlamentares, sendo frequentemente associado a deficiência alocativa (ALMEIDA, 2021), parte das pesquisas recentes apontam que a alocação de recursos advindos de emendas individuais promove desenvolvimento e inclusão social, em especial são bem-sucedidas em destinar recursos aos municípios mais necessitados (PEREIRA; BERTHOLINI, 2018). No prisma do federalismo fiscal, são consideradas um mecanismo eficiente na promoção do bem-estar social (ALMEIDA, 2021). Ademais, o custo real desses mecanismos de patronagem é muito pequeno, devido à magnitude real dessas transferências ser pequeno (ALSTON et al., 2005). (AMORIM; MENEZES, 2022. p.19)

Este é um aspecto que precisa ser aprofundado em pesquisas posteriores, pois os estudos citados pelos autores focam apenas nas emendas individuais, que, apesar de suas próprias deficiências, não padecem das mesmas fragilidades das emendas de relator, e, ainda, esses estudos são anteriores ou contemporâneos ao início da implementação da nova sistemática das emendas de relator, sem que houvesse ainda o amadurecimento do debate sobre as consequências de sua nova sistemática de execução. Nesse sentido, os mesmos autores, ao citar Mendes (2021), indicam que as primeiras impressões da implementação das emendas de relator apontam para o mau uso dos recursos dessas emendas, reduzindo a qualidade do gasto público.

“Imaginava-se que a pressão da opinião pública constrangeria os parlamentares, impedindo que eles ampliassem os gastos relacionados aos seus interesses pessoais, paroquiais e eleitorais, dando prioridade ao interesse público difuso, em despesas com saúde, educação e assistência social. Não foi o que se observou. Desde o orçamento de 2020, as emendas de interesse parlamentar foram fortemente ampliadas, deteriorando a qualidade do gasto público” (MENDES, 2021, p.25 Apud AMORIM; MENEZES, 2022. p.32)

Por sua vez, Ribeiro (2022), ao analisar o relatório do TCU sobre as contas do presidente da República do ano de 2020 – ano do início da nova sistemática das emendas de relator –, mostra o rol de questionamentos daquela corte de contas, em especial no que tange à transparência, particularmente em relação à falta de procedimentos que permitam conhecer a operacionalização da aplicação dos recursos das emendas de relator, no novo formato.

No relatório das Contas do Presidente da República de 2020, analisados pelo Tribunal de Contas da União, foram apresentadas objeções a respeito da falta de transparência das emendas do relator-geral, nos seguintes termos:

“Não foram esclarecidos os critérios objetivos que nortearam a distribuição das emendas RP-9. Também não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática de transferência aos entes subnacionais beneficiários, razão pela qual se faz necessária a adoção de providências para assegurar a ampla publicidade em plataforma centralizada de acesso público dos documentos utilizados para embasar as escolhas alocativas” (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2020 Apud RIBEIRO, 2022. p.63-64)

Da Silva e Teixeira (2022) sinalizam o impacto negativo provocado pelas emendas de relator sobre a eficácia das políticas públicas, comparando seus efeitos aos de um sistema que dispersa energia, deixando a entender que a distribuição dos recursos dessas emendas, sem vínculo com um planejamento sistêmico do seu uso, leva a resultados inferiores ao seu efetivo potencial. Chama a atenção que o texto citado (Mendes, 2014) chega à conclusão sobre as fragilidades das emendas de relator antes mesmo da implementação da sistemática atual dessas emendas, objeto desta pesquisa.

Por meio da chamada “emenda do relator”, instrumento legal, mas pouco transparente, oficializou-se o chamado orçamento paralelo e, dentro dele, uma parte que pode ser classificada como “secreto”. Não significa afirmar que todas as emendas envolvam corrupção, tampouco que não são legítimas do ponto de vista político. Considerando a desigualdade no Brasil, em todas as dimensões, das regionais às entre famílias, deficiências de infraestrutura e o fato de que deputados respondem, e devem fazê-lo, a suas bases, as pressões sobre o orçamento são evidentes. Porém, há uma tendência à ocorrência de redistribuições dissipativas (uma analogia termodinâmica) que diminuem a eficácia das próprias políticas públicas de natureza social e eventualmente distributivistas (Mendes, 2014). (DA SILVA; TEIXEIRA, 2022. p.6)

Finalizando o rol de questionamentos à sistemática atual das emendas de relator, Ribeiro (2022) aponta a fragilidade normativa do instituto da impositividade dessas emendas, a qual foi estabelecida no exercício de 2021, por meio de uma Portaria Interministerial, sem ter amparo constitucional ou legal.

Em 2021, não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional para esse tipo de emenda, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021, do Ministério da Economia e do Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República acolheu o caráter impositivo das emendas de relator, ao consignar que, a exemplo das outras despesas discricionárias, os recursos desse tipo de emenda podem ser obstados apenas diante de objeções técnicas e, em caso de contingenciamento, ele deve atingir até o montante aplicado a outras despesas discricionárias (BRASIL, 2021a Apud RIBEIRO, 2022. p.64)

Desse modo, revisando as fragilidades e questionamentos, apontados nesta Seção a partir da literatura produzida, até este momento, sobre as emendas de relator e sua nova sistemática de inclusão no orçamento público, bem como sua posterior execução, podemos sintetizar essas fragilidades nos seguintes tópicos:

1. Falta de amparo constitucional ou legal para incluir novas dotações e/ou ampliar as já existentes nos projetos de lei de orçamento, a cada ano;
2. Falta de conexão com um planejamento estruturado de políticas públicas;
3. Quebra do princípio da impessoalidade da ação pública;
4. Transferência ao Poder Legislativo da titularidade de gestão de parte dos recursos dos ministérios;
5. Falta de transparência dos critérios de distribuição dos recursos das emendas de relator;

6. Falta de transparência da autoria das indicações no momento de elaboração das emendas;
7. Falta de transparência da autoria das indicações no momento de execução das emendas;
8. Falta de equidade regional, tanto entre estados, como entre municípios de um mesmo estado;
9. Falta de isonomia entre os parlamentares federais;
10. Impacto eleitoral tendente à dependência dos recursos das emendas de relator para o sucesso eleitoral, à concentração de poder e à não renovação política;
11. Concentração de poder no Relator Geral, que é o único que detém o poder formal de indicar o uso das emendas no momento da execução;
12. Risco de essas emendas serem usadas para influenciar deliberações no parlamento (compra de votos);
13. Realização de gastos ligados aos interesses políticos eleitorais de parlamentares, em detrimento do interesse público;
14. Falta de rastreabilidade do uso dos recursos;
15. Violação do princípio da publicidade e da transparência, pela falta de divulgação da lista de parlamentares beneficiados.

Em resposta aos questionamentos públicos e judiciais sobre as novas práticas de uso das emendas de relator, o Congresso Nacional aprovou, em dezembro de 2021, a Resolução 02/2021-CN, que alterou a Resolução 01/2006-CN, no sentido de normatizar minimamente os procedimentos ligados à dinâmica das emendas de relator. Nesse sentido, Ribeiro (2022) descreveu da seguinte forma as inovações normativas trazidas por essa nova resolução.

Em resposta à suspensão de execução das emendas do chamado “Orçamento Secreto”, o Congresso Nacional editou a Resolução 2/21, publicada em 02.12.2021 (BRASIL, 2021b) (altera a Resolução Nº 1, de 2006), a que determina a publicação individual de todas as destinações das emendas RP9, no endereço eletrônico da Comissão Mista de Orçamento. Determina-se, na normativa, que as indicações tenham compatibilidade com o PPA e com a LDO e com as diretrizes da política pública vigente. Além disso, no PLOA deverá ser ressaltado o limite máximo (os limites constitucionais de emendas individuais e de bancada), salvo erros, omissões e recomposições de dotações canceladas, e a lista de políticas públicas que podem constar de emendas. (RIBEIRO, 2022. p.65)

No entanto, mais à frente, Ribeiro (2022) conclui que essa inovação normativa não sana as imperfeições mais graves das emendas de relator. Questões como falta de critérios de distribuição, inconstitucionalidade, falta de coordenação com a implementação de políticas públicas, dentre outros, continuam, na visão de Ribeiro, sem mudanças significativas.

Por seu turno, as emendas de relator não têm fundamento em critérios objetivos de indicação dos parlamentares beneficiários. As inovações regulamentadoras publicadas em 2021 melhoraram as questões sobre publicidade acerca de quem partiu o pedido ao relator e para onde se destinará o recurso. Ainda assim, permanecem as questões sobre o subjetivismo da escolha de quais requerimentos serão deferidos e quais não serão. As razões para o pedido de declaração de inconstitucionalidade das

emendas de relator, demonstradas nas ADPF em curso no Supremo Tribunal Federal, ainda estão presentes.

Outrossim, as emendas de relator violam a ideia de coordenação nacional e regional do desenvolvimento. Não existe garantia de aplicação eficiente dos recursos públicos e a grande proporção das despesas discricionárias com investimento direcionadas por emendas do relator viabiliza a prática do clientelismo com o dinheiro público. A propósito, é isso que se verifica, empiricamente, nesta conjuntura política, como notícia diariamente a imprensa. (RIBEIRO, 2022. p.74)

Desse modo, percebe-se que os pontos de questionamento estão longe de serem esclarecidos e resolvidos no atual estágio de discussão e de normatização. Muito já se evoluiu em relação ao tema, com a aprovação da Res. 2/2021-CN e com a criação do SINDORC – Sistema de Indicação Orçamentária RP 9, que é um sistema preparado para receber as indicações feitas pelos parlamentares, para encaminhamento ao relator geral, e que foi uma das medidas de ampliação da transparência previstas nessa Resolução.

No entanto, ainda seguem pendentes de esclarecimentos vários dos questionamentos elencados, alguns deles pendentes neste momento de apreciação judicial no Supremo Tribunal Federal – STF, que requerem respostas e que ainda deverão manter o debate em aberto. Os temas pendentes de solução na questão das emendas de relator sinalizam que há uma demanda por maior clareza na elaboração e no uso desse mecanismo de operacionalização do orçamento, o que é de interesse dos parlamentares e, inclusive, do próprio Poder Executivo e de toda a sociedade. Essa demanda por maior clareza aponta para a necessidade de o Poder Legislativo avançar na regulamentação das emendas de relator geral.

5. Necessidade de Regulamentação das Emendas de Relator (RP 9)

Diante de um cenário de incertezas e inseguranças quanto ao modo como as emendas de relator que têm sido utilizadas e de questionamentos jurídicos ainda em tramitação, percebe-se a necessidade de se dar um ordenamento ao tema que promova o melhor uso dos recursos públicos movimentados por essas emendas e que traga estabilidade administrativa, política e, principalmente, jurídica ao seu uso, quer seja na condição de quem envia os recursos, quer seja na condição de quem os recebe.

A partir das análises constantes da literatura sobre o tema, é possível compreender os pontos que demandam pactuação para que se chegue a novas regras de uso das emendas de relator. Regras que garantam a legalidade, a transparência, o alinhamento ao planejamento de políticas públicas, mas que também, de alguma forma, contemple, de forma republicana, a configuração política que gestou a nova sistemática dessas emendas.

Nesse sentido, Bijos e Tollini (2021) salientam a necessidade de reformas “estruturantes” do sistema de apresentação de emendas ao orçamento público. Segundo esses autores, não somente as emendas de relator geral apresentam fragilidades. Todos os demais tipos de emendas também precisam de novas regras.

Essa discussão [sobre a elaboração do orçamento] 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. (BIJOS, TOLLINI, 2021, p.1)

A necessidade de aperfeiçoamento normativo como forma de sanar as fragilidades identificadas no processo de apresentação e execução das emendas de relator não foi identificada apenas em estudos técnicos. A própria ADPF 850/21, apresentada pelo partido Cidadania contra a execução das emendas de relator, indicou a necessidade da aprovação de proposições legislativas e de alterações na Res. 01/2006-CN, para estabelecer critérios de apresentação e de execução dessas emendas (Faria, 2022).

Ao analisar a sistemática atual de escolha e alocação das emendas de relator, Bijos e Tollini (2021) apontam para as incoerências do desenho atual dessas emendas. Nessa análise, esses autores são mais incisivos quanto ao papel que as emendas de relator deveriam ter. Segundo eles, as emendas de relator deveriam se prestar apenas à correção de erros e omissões, como se encontra no texto constitucional, no que se refere às emendas parlamentares.

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”, 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 formal durante o processo de apreciação do projeto de lei orçamentária anual. (BIJOS; TOLLINI, 2021, p.3)

Nesse sentido, Faria (2022) também aponta para a necessidade de revisão da Res. 01/2006-CN, no que concerne às atribuições do Relator Geral. Segundo esse autor, o parecer preliminar tem exercido um papel que deveria ser da Resolução que rege o funcionamento da Comissão de Orçamento.

Contudo, com exceção da segmentação do tratamento da receita, que trouxe importante delimitação aos poderes do Relator-Geral, percebe-se que as Resoluções nº 1/2001-CN e nº 1/2006-CN remetem e demandam complementação normativa, papel desempenhado efetivamente pela regra estabelecida pelo Parecer Preliminar. (FARIA, 2022, p.69)

Bijos e Tollini (2021) vão mais além e afirmam que as únicas emendas que deveriam ter a competência de alterar o orçamento no mérito seriam as emendas de comissões temáticas, e reafirmam que às emendas de relator caberia apenas corrigir erros e omissões.

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. (BIJOS, TOLLINI, 2021, p.2)

Diante da constatação de diferentes autores da necessidade de buscar o redesenho das emendas de relator e, até mesmo, das demais emendas, é importante ter em mente as premissas para trilhar o caminho que pode levar às soluções possíveis.

Em primeiro lugar, entender o processo histórico que nos trouxe até o ponto em que nos encontramos nos mostra, mais claramente, quais caminhos são possíveis de se trilhar na sequência. Segundo Faria (2022), olhar para o passado deve ser o primeiro passo para se construir o futuro.

A reconstituição histórica das normas legais e regimentais permite uma análise mais isenta e objetiva do atual panorama em relação ao tema, evidenciando, ainda, como chegamos à situação atual. Acredita-se que, sem olhar adequadamente para o passado, não se pode entender como chegamos ao atual estado de coisas e, menos ainda, quais as possíveis soluções para a problemática existente. (FARIA, 2022, p.3)

Mas não é necessário somente olhar para o passado para vislumbrar o futuro. É necessário também compreender a importância das regras, entender o papel que as regras jogam no processo e discernir os efeitos que elas podem gerar. Com base na teoria institucionalista, Bijos e Tollini (2021) nos lembram a lição de que regras são instituições e que “instituições importam”. Então é necessário entender que a escolha de diferentes regras irá gerar diferentes realidades. Por isso é essencial desenhar bem as regras que deverão ser aplicadas à dinâmica das emendas de relator, para que se possa caminhar na direção da geração de benefício à sociedade por meio do uso dessas emendas.

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 North, 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. (BIJOS; TOLLINI, 2021, p.5)

Por outro lado, Ribeiro (2022) nos alerta para a relação de dependência que os parlamentares têm, e sempre tiveram, em relação à liberação de emendas, para garantir sua elegibilidade.

Por outro lado, originalmente os parlamentares sempre dependeram das decisões de execução orçamentária do Poder Executivo para direcionar recursos às suas bases eleitorais e tentar manter sua elegibilidade. Essa questão, de fato, abre espaço para o clientelismo na gestão orçamentária, como uma moeda de troca que beneficia os parlamentares alinhados com as pautas do governo. (RIBEIRO, 2022. p.72)

Por fim, é preciso entender que a análise do contexto descrito nos parágrafos anteriores é essencial para que se possa traçar o roteiro de mudanças em um tema de tamanha sensibilidade. Emendas de relator são parte do orçamento público, e, portanto, podem ser tornar fonte de financiamento para políticas públicas, mas também significa, ou pode significar, prestígio dos parlamentares junto a seus representados. Nesse sentido, Januzzi (2022) nos esclarece os elementos da análise de contexto das políticas públicas.

“Instituições e seus condicionamentos; atores e seus interesses; ideias e valores socioculturais são três grandes chaves analíticas nos estudos de Políticas Públicas, explicitados com maior ou menor destaque nos vários modelos interpretativos usados na Ciência Política contemporânea” (Howlett et al., 2013)

O contexto institucional, político e ideacional – ou mais simplesmente instituições, interesses e ideias – moldam, influenciam, determinam políticas [públicas] e seus programas, da proposição original à operação cotidiana dos mesmos.

Políticas e programas públicos não são, pois, empreendimentos tão-somente técnicos, criados e implementados em um contexto institucional neutro, livre de interesses políticos e protegido contra valores socioculturais e visões particulares de mundo.

Tomar essa tríade – Instituições, Interesses e Ideias – como eixo estruturante de um marco de referência para contextualização de políticas e programas parece ser um encaminhamento necessário para iniciar um estudo avaliativo mais robusto e menos ingênuo. Afinal, políticas e programas não são empreendimentos tão-somente técnicos, mas entendidos e construídos à luz de valores e intencionalidade política... (Januzzi, 2022. p.2)

Diante dessa preciosa lição, fica claro que entender o significado político da forma como as emendas de relator foram construídas e encontrar soluções que contemplem as “dores” de todos os atores envolvidos nesse processo, sem prescindir dos valores democráticos e republicanos, é o caminho para a construção de uma nova regulamentação que se mostre útil para a sociedade e duradoura, considerando o contexto.

As regras atuais das emendas de relator refletem o momento político em que foram criadas, isto é, refletem um momento de crise política. Mas, conforme nos ensinam Da Silva e Teixeira (2022), a resposta para uma crise política é promover mais política, e não menos.

O conjunto de questões aqui levantadas revela uma crise decorrente da regressão da prática política de natureza transparente e democrática. Mas,

diferentemente do que pensam muitos que trabalham para a desqualificação da política, a melhor saída para enfrentar qualquer crise, inclusive as de dimensão política, está justamente em fazer mais política e não simplesmente sabotá-la. Trabalhar contra a política é flertar com o autoritarismo. (DA SILVA; TEIXEIRA, 2022. p.11)

Como vimos no início deste artigo, a hipótese levantada por Couto (2022) é que a fragilização do planejamento público deu lugar ao aparecimento das atuais regras das emendas de relator. Mas esse mesmo autor reconhece que o ambiente político dá os contornos do papel que o próprio planejamento irá exercer em um governo. Afinal, como nos ensinou Januzzi (2022), o “contexto importa” e Couto (2022) demonstra concordar com isso.

Todavia, os elementos políticos são estruturantes. Eles informam o espaço para a relação sócio-estatal, as estratégias de articulação entre os diferentes poderes e, obviamente, a posição do planejamento na coordenação do governo e na relação com os demais atores estatais e não estatais. Nesse contexto, as possibilidades que os instrumentos utilizados permitem para a participação social revelam as capacidades estatais acionadas. É o projeto político que, em última instância, aciona esses dispositivos. (Couto, 2022, p. 66)

Finalmente, percebe-se sinais da disposição dos atores políticos atuais em encontrar novas regras que permitam o atendimento equitativo de todos parlamentares e regiões do país. Diante da perspectiva de troca de poder no Poder Executivo federal, fruto das eleições gerais de outubro de 2022, lideranças do Congresso Nacional e da equipe de transição já sinalizam a possibilidade de abrir negociações para criar novas regras que garantam o melhor uso das emendas de relator.

Aliados de Lira [presidente da Câmara dos Deputados] admitem regras para que o dinheiro seja melhor distribuído entre os parlamentares – hoje há uma concentração em deputados e senadores mais alinhados ao governo e mais próximos da cúpula do Congresso. Uma das propostas em estudo é distribuir essa verba de acordo com o tamanho dos partidos nas Casas, parecido com o que ocorre com o fundo eleitoral, que considera bancada eleita. (Rezende; Brant; Bragon, 2022)

A demonstração do interesse em conversas sobre novas regras traz o fio da esperança de que é possível por meio da mediação construir um sistema de elaboração e execução de emendas de relator melhor do que o atual. Até porque, o pior dos cenários parece ser a manutenção do sistema atual e dos questionamentos que pairam sobre ele. Da Silva e Teixeira (2022) descrevem bem as implicações de manter as regras atuais.

Considerando que todo processo de discussão sobre a alocação orçamentária é crucial para a materialização das políticas públicas, sempre é muito importante para o jogo democrático que os parlamentares, enquanto representantes eleitos, façam parte desse processo decisório de forma transparente e aberta à sociedade. Todavia, não é republicano que isso seja feito à meia-luz ou então que ocorra orientado pela cultura do segredo. Drenar recursos públicos sem transparência e debate público, e apenas com a finalidade de obter apoio político para atender de forma privilegiada a interesses de parlamentares em busca de consolidar suas lealdades

eleitorais, tem ao menos três efeitos danosos: (i) desequilibra o processo de competição política, (ii) distancia a administração pública dos valores republicanos e (iii) traz danos irreparáveis à democracia. (DA SILVA; TEIXEIRA, 2022. p.11)

Diante dos riscos inerentes ao fracasso das negociações por novas regras de elaboração e execução das emendas de relator e, ainda, diante das oportunidades para os atores envolvidos e, principalmente, para toda a sociedade, há indícios da possibilidade de termos, mais a frente, novas regras relativas à dinâmica dessas emendas. As novas regras deverão considerar o contexto e encarar, de forma intencional, que as regras são instituições – conforme definido pela teoria institucionalista –, e que podem agregar qualidade ao processo. Esta pode ser a oportunidade que faltava, desde sempre, nesse debate para chegar a um entendimento de consenso sobre a necessidade nacional de vencer o desafio da regulamentação do orçamento secreto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo reuniu o conhecimento acumulado da produção acadêmica recente sobre a nova sistemática das emendas de relator geral (RP 9) à Lei Orçamentária Anual – LOA no plano federal, denominado também de orçamento secreto. A investigação mostrou que as emendas de relator apresentam lacunas graves de regulamentação, o que tem ensejado questionamentos, inclusive na via judicial, como são exemplos as ADPFs 850, 851 e 854. Diversos autores apontam que a falta de regras transparentes e aderentes aos objetivos de políticas públicas tem ensejado, no mínimo, o uso ineficiente dos recursos que essas emendas movimentam.

Assim, ficou claro que as análises constantes da produção acadêmica sobre o tema permitem apontar os pontos imprescindíveis de uma futura regulamentação, que efetivamente mudem a atual natureza dessas emendas e as coloque em condições de contribuir com o desenvolvimento nacional, por meio de um orçamento efetivamente republicano, transparente e isonômico. Desse modo, os objetivos geral e específicos da pesquisa foram alcançados ao longo das Seções deste artigo, o que permitiu ao final identificar os pilares de uma nova regulamentação dessas emendas.

Em termos de agenda para futuras pesquisas percebe-se que são necessários novos estudos que possam verificar como a execução das emendas de relator tem se comportado em termos de equidade regional, bem como se a nova sistemática tem influenciado, em alguma medida, as votações no Congresso Nacional e, se essa influência efetivamente ocorreu, ela se deu de igual modo, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal?

Resta ainda pendente, nesta data, análise judicial conclusiva da constitucionalidade das emendas de relator, não obstante o fato de que a maioria dos autores acadêmicos tender a se posicionar pela falta de constitucionalidade dessas emendas. Merece estudos mais aprofundados também a identificação das mudanças de comportamento dos diferentes agregados das despesas públicas, em função do surgimento da nova sistemática de emendas de relator, em particular dos investimentos públicos, mas não somente.

Um último estudo que vislumbramos é a possibilidade de cruzamento da base de dados da execução regional das emendas de relator, com o desempenho eleitoral regional dos partidos da base do atual governo, que foram os principais destinatários desses recursos. Esse estudo tem o potencial de deslindar se os parlamentares mais próximos ao Relator-Geral, e seus partidos, apresentaram melhor desempenho eleitoral comparativo – tanto nas eleições municipais de 2020, primeiro ano da nova sistemática das emendas de relator, quanto nas eleições gerais de 2022 – e, ainda, de indicar se o resultados dos pleitos eleitorais sugerem que as emendas de relator RP 9 tiveram correlação significativa no resultado desses pleitos, o que poderia indicar a existência de interferência do uso das emendas de relator no processo democrático.

Por fim, como uma proposta final de produção acadêmica, vislumbra-se a possibilidade da realização de um projeto de intervenção que se dedique a construir uma proposta concreta de regulamentação a partir dos achados apresentados neste artigo. Sobre a relevância da apresentação de um projeto de intervenção, Lassance (2019) nos dá a síntese de sua importância.

Um projeto de intervenção em políticas públicas (PI) é uma proposta estruturada de ação sobre um problema relevante de políticas públicas, com vistas a oferecer uma ou mais alternativas de solução em apoio à decisão de dirigentes públicos, em uma determinada organização que tenha governança ou incidência sobre o referido problema. (LASSANCE, 2019)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Erick Elycio Reis; MENEZES, Monique. XI Prêmio SOF de monografias, 3º menção honrosa: **Receitas de desestatizações: novo orçamento paralelo? uma análise sobre a dinâmica alocativa após a implementação do teto de gastos**. 2022. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6918>

BIJOS, Paulo; TOLLINI, Hélio. **Por um Novo Modelo de Emendas ao Orçamento**. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

BRITTO, Carlos Ayres. **Voto ao ADI 4048-MC/DF/2008**. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. 2008

CONCONI, Augusto; DO LAGO, Cecília; SHALDERS, André, **'Desertos políticos': Como vivem 13 milhões de brasileiros esquecidos pelo Congresso**. Estadão, 2022. Disponível em <https://www.estadao.com.br/politica/deserto-politico-como-vivem-13-milhoes-de-brasileiros-esquecidos-pelo-congresso/>

COUTO, Leandro Freitas. **Planejamento e Orçamento Participativos à Luz da Trajetória dos PPA's Federais**. Revista Campo de Públicas: conexões e experiências, Volume 1, n. 1, p. 51. 2022.

DA SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **A Política Econômica do Governo Bolsonaro: Uma Análise sobre a Captura do Orçamento**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 27, n. 86, p. 1-13, 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. XI Prêmio SOF de monografias, 3º lugar: **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica**. 2022. Disponível em <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/4104>

JANUZZI, Paulo de Martino. **A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Avaliação, 11(2), e113722. (2022).

LASSANCE, Antonio. **Guia de referência à elaboração de projetos de intervenção em políticas públicas (PIs)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, 2019.

REZENDE, Thiago; BRANT, Danielle; BRAGON, Ranier. **Centrão e aliados de Lula aceitam negociar mudanças em emendas de relator**, Folha de São Paulo, 2022. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/11/centrao-e-aliados-de-lula-aceitam-negociar-mudancas-em-emendas-de-relator.shtml>

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. **O orçamento republicano e as emendas parlamentares**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022. Disponível em <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494>