

Congresso

# Legislativo no Brasil controla mais o Orçamento do que em países ricos

Estudo obtido pelo 'Estadão' mostra que emendas parlamentares dão ao Congresso Nacional poder superior ao registrado na maior parte das nações desenvolvidas

ANDRÉ SHALDERS  
BRASÍLIA

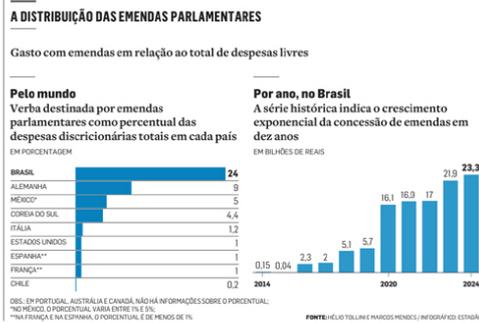
O poder do Congresso Nacional brasileiro sobre as emendas parlamentares é muito superior ao que acontece na maior parte dos países desenvolvidos. A conclusão é de um estudo elaborado pelo pesquisador do Inspere Marcos Mendes e pelo ex-secretário do Orçamento Federal Hélio Tollini. Os autores compararam a prática brasileira com a de 11 países da OCDE. O percentual dedicado às emendas no Brasil é mais que o dobro do segundo colocado, a Alemanha, e o Congresso hoje dispõe de poderes que não existem em nenhum outro lugar, diz o levantamento. A OCDE é uma organização que reúne países dedicados à promoção de padrões internacionais econômicos, financeiros, comerciais, sociais e ambientais.

Do começo de 2021 até agora, deputados e senadores destinaram R\$ 131,7 bilhões em emendas parlamentares de todos os tipos. O montante é 87% maior do que o indicado nos quatro anos anteriores (2017-2020), o que mostra a força do avanço do Congresso sobre os recursos do Orçamento. Segundo o estudo de Marcos Mendes e Hélio Tollini, esse avanço começa

**Dobro**  
O percentual de emendas no Brasil é mais do que o dobro do que pratica a Alemanha, segunda colocada

em 2015, quando o Congresso aprovou a chamada PEC do Orçamento Impositivo (EC 86). A PEC tornou obrigatório o pagamento de parte das emendas individuais. Hoje, as emendas representam 24% das despesas livres (discricionárias) do governo. É mais que o dobro do segundo colocado, a Alemanha, onde o montante chega a 9%.

Do total de R\$ 131,7 bilhões indicados nos últimos quatro anos, quase um terço do total (32,4%) corresponde a emendas de reitor (base do esquema do Orçamento Secreto, revelado pelo Estadão) e a emendas de comissão, o que torna impossível, na prática, saber quem são os "padrinhos" das indicações. Em agosto, o ministro do



Supremo Tribunal Federal (STF) Flávio Dino reconheceu que o Congresso não havia dado fim à prática do Orçamento Secreto, declarada inconstitucional pelo STF em 2022 (mais informações nesta página). Ele suspendeu o pagamento das emendas. Na última terça-feira, a Câmara aprovou um projeto para tentar atender às exigências de Dino e liberar os recursos.

Segundo entidades que trabalham pela transparência dos recursos públicos, o projeto não é suficiente para garantir a rastreabilidade do dinheiro enviado por meio de emendas, principalmente as de comissão. Isto porque o texto não define nenhum parâmetro para as atas das reuniões nas quais a destinação do recurso é decidida. Além disso, a proposta eleva o valor das emendas para R\$ 50,5 bilhões no ano que vem.

Para entender as diferenças no processo orçamentário de cada país, os autores entrevistaram especialistas locais, além de analisar dados. "A principal conclusão é de que a forma como o Legislativo brasileiro atua no processo orçamentário é inusitada e, em termos de montante, muito superior ao observado nos demais países analisados. Não se justifica, portanto, a defesa da expansão das emendas parlamentares ao Orçamento sob o argumento de que 'no mundo todo é assim'", escreveram

**"A forma como o Legislativo brasileiro atua no processo orçamentário é inusitada e (...) muito superior ao observado nos demais países (...). Não se justifica, a expansão das emendas sob o argumento de que 'todo mundo é assim'"**

**Marcos Mendes e Hélio Tollini**  
Autores do estudo sobre as emendas parlamentares

os autores. O Brasil, dizem os autores, é o único país analisado em que o Legislativo atua na execução do Orçamento, ao indicar ao governo para onde enviar recursos depois de aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA). É o que acontece com as emendas de comissão, por exemplo. O estudo compara a situação do Brasil com a observada no México, no Chile, dos Estados Unidos, na Coreia do

Sul, na Alemanha, na Itália, em Portugal, na Espanha, na França, no Canadá e na Austrália.

**PRIORIDADES.** "Nos países membros da OCDE, os parlamentares, em geral, têm a função de discutir as prioridades nacionais e de fiscalizar a execução do orçamento, e não de interferir diretamente na sua elaboração, tampouco na execução do orçamento, destinando recursos para as bases eleitorais dos parlamentares, como ocorre no Brasil", diz um trecho do estudo. Em dois dos países, Canadá e Austrália, sequer existem emendas. E só o Brasil e os Estados Unidos permitem que as emendas sejam aprovadas sem a concordância do Executivo. "Das nove características (do processo orçamentário) que a gente avaliou, (...) há três que só existem no Brasil. Uma é a questão da cota financeira, ou seja, cada parlamentar ter direito a um determinado valor em emendas. Há depois a questão da reserva, do Poder Executivo ser obrigado a reservar antecipadamente um valor para atender às emendas. Finalmente, tem a intervenção do Poder Legislativo durante a execução do Orçamento. Dentre todos os países (analisados), é só no Brasil que o Legislativo interfere na execução do Orçamento. Em todos os outros, a execução é assunto exclusivo do Executivo", diz Hélio Tollini. Segundo

**Para lembrar**  
Flávio Dino suspendeu emendas parlamentares

**Suspensão das emendas**  
O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, suspendeu no dia 14 de agosto, as emendas impositivas ao Orçamento da União. O repasse está suspenso até que o Congresso crie novas regras para garantir mais transparência dos recursos. Os parlamentares também foram proibidos de destinar emendas a um Estado pelo qual não foi eleito. Dino determinou auditoria nas cidades que mais receberam os recursos.

o pesquisador, os 2,4% das verbas "livres" à disposição do Congresso tornam o Brasil um ponto fora da curva em relação aos demais países. "Quem chega mais perto é a Alemanha, com 9%, e depois a Coreia do Sul, com 4,4%. São números muito diferentes. Não há comparação possível de 9% para 24%, e muito menos 4,4%. E depois que, em ambos os países (Alemanha e Coreia do Sul), os parlamentares têm que indicar, na emenda, o cancelamento correspondente. Lá, o parlamentar arca com o ônus de dizer de onde vai tirar o recurso. Aqui não, pois há uma reserva para isso", explica.

**QUESTIONÁRIOS.** Para obter as informações sobre o processo orçamentário nos diferentes países, os autores enviaram um questionário padronizado com 12 itens para especialistas de cada um dos países. "Para cada país, depois de enviado o documento, agendou-se entrevista online em que o(s) técnico(s) foram solicitados a fazer uma descrição detalhada do processo orçamentário de seu país, com ênfase na participação do parlamento e nas questões previamente enviadas", descrevem os autores. Além disso, eles também estudaram a bibliografia disponível sobre cada um dos países.

Veículo: Impresso -> Jornal -> Jornal O Estado de S. Paulo

Seção: Política Caderno: A Página: 8