
Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE

Marcos Mendes*

Doutor em economia e pesquisador
associado do Insper.

*O autor agradece a Lisa Vontrapp (OCDE), Rui Nuno Baleiras (UTAO – Portugal), Helio Tollini, Paulo Bijos, Ricardo Volpe (Câmara dos Deputados), Felipe Salto (Senado) e à empresa Neocortex pela ajuda no esforço de levantamento e compilação de informações, bem como comentários a este texto. Os eventuais erros são de responsabilidade do autor.

I. Introdução

O objetivo deste texto é comparar o Brasil com outros países quanto ao grau de intervenção do legislativo no orçamento, via emendas parlamentares.

Desde 2015, vem se elevando tanto o montante quanto a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares ao orçamento do Governo Federal.

Em março de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais (para gastos escolhidos individualmente por cada parlamentar), correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União¹. Anteriormente, o Poder Executivo tinha a prerrogativa de executar ou não essas despesas. Com a EC 86/15, acabou essa discricionariedade.

Em junho de 2019, a Emenda Constitucional 100 aumentou a dose de emendas obrigatórias, ao conferir esse status às emendas de bancadas estaduais. Agora, mais uma parcela, inicialmente correspondente a 1% da RCL e corrigida anualmente pela inflação, se tornou obrigatoriamente gasta nessas emendas.

Em dezembro de 2019, a Emenda Constitucional 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estado ou município, sem vinculação a projeto ou atividade alguma. A transferência direta de dinheiro perde transparência e abre espaço para corrupção e manipulação política.

Mais um passo foi dado a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, quando foi autorizado o uso de “emendas de relator”. Através delas, o parlamentar que estiver no cargo de relator geral do orçamento pode alterar a proposta orçamentária do Poder Executivo e destinar recursos a dotações novas ou já existentes na proposta de orçamento.

O mesmo procedimento se repetiu nos orçamentos para 2021 e 2022.

As emendas de relator são distribuídas de forma pouco transparente entre os parlamentares da coalizão política dos dirigentes do Congresso. Em boa medida, essas emendas se tornaram uma ampliação das emendas individuais, financiando projetos de interesse político local de cada parlamentar, que os incluem no orçamento por intermédio do relator-geral.

Tornou-se muito difícil identificar qual parlamentar indicou qual despesa. As emendas são todas identificadas como de autoria do relator geral, mas os reais interessados em cada despesa não aparecem. O procedimento foi apelidado pela imprensa de “orçamento secreto”.

O Supremo Tribunal Federal determinou a abertura das informações sobre valores e nomes dos parlamentares que propuseram a despesa. Todavia, o Congresso não tem cumprido a determinação.

A Tabela 1 mostra que o valor total das emendas feitas pelo Congresso ao orçamento proposto pelo Executivo para 2022 já soma quase ¼ de todos os recursos disponíveis para livre alocação, ou seja, aqueles não comprometidos previamente com o pagamento de pessoal, benefícios previdenciários e outras despesas de caráter rígido e obrigatório.

| Tabela 1 | Valor das despesas discricionárias e de emendas parlamentares no orçamento aprovado para 2022 (R\$ bilhões)

Fonte: Senado. Sistema Slga Brasil. Elaborado pelo autor

	R\$ Bilhões	% do total
Discricionárias (A)	112	76%
Emendas (B)	36	24%
Emendas individuais	11	7%
Emendas de bancada	6	4%
Emendas de comissões	2	2%
Emendas de relator	17	11%
TOTAL (A)+(B)	147	100%

¹ A partir de 2017, esse valor passou a ser corrigido anualmente pela inflação.

A maior parte dessas emendas refere-se a gastos de caráter local, focalizados em municípios ou estados específicos, e atende a interesses eleitorais ou pessoais específicos de cada parlamentar.

Por um lado, diversos analistas de finanças e políticas públicas apontam os valores e o modus operandi das emendas parlamentares brasileiras como uma distorção que implica perda de qualidade das políticas públicas, aumento da despesa, distorção do processo eleitoral e perda de governabilidade pelo Poder Executivo Federal².

Por outro lado, os defensores do uso e ampliação recente das emendas parlamentares argumentam que esse tipo de procedimento é normal em sociedades democráticas e acontece em outros países.

O objetivo da presente análise é comparar o grau de intervenção e controle que o Legislativo adquiriu sobre o orçamento federal no Brasil com a prática corrente em outros países. O que se mostra a seguir é que, no Brasil, esse processo se dá em escala muito superior. Não se justificaria, portanto, o argumento de que o que se observa no Brasil é algo natural e praticado mundo afora.

O parlamentar que estiver no cargo de relator geral do orçamento pode alterar a proposta orçamentária do Poder Executivo e destinar recursos a dotações novas ou já existentes na proposta de orçamento.

II. Estatísticas da OCDE

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu um banco de dados descritivo dos processos orçamentários utilizados pelos seus países

membros. Também criou um banco similar para os países da América Latina³.

Algumas das informações ali contidas, agregadas a informações adicionais oriundas de outras fontes, permitem uma comparação do Brasil com outras nações.

A Tabela 2 contém respostas para a seguinte questão: “no último ano fiscal, qual foi o montante total de alterações feitas pelo legislativo no orçamento apresentado pelo Executivo?”. Visa, portanto, medir o grau de interferência do legislativo nos valores finais do orçamento.

Note-se que não se trata, necessariamente, de um aumento na despesa total feito pelo legislativo. Pode ser, apenas, uma troca de prioridades: mesmo que não se altere a despesa total, o legislativo pode realocar despesas. É aproximadamente o que ocorre no caso brasileiro atual, uma vez que a Constituição determina um teto para os gastos, que limita a despesa primária total. Porém os parlamentares podem cortar despesas propostas pelo Executivo para encaixar as suas. Além disso, no caso brasileiro, o orçamento já sai do Executivo com uma reserva de recursos a ser alocada pelo legislativo.

Os dados apresentados na Tabela 2 procuram medir o montante de alterações feitas pelo legislativo (informado originalmente na pesquisa da OCDE em valores nominais na moeda local do país) como proporção da despesa primária discricionária de cada país. Como se sabe, os orçamentos dos países têm significativas parcelas obrigatórias e rígidas, de difícil alteração. As principais delas são os gastos de pessoal e as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais. Igualmente rígidas são as despesas com juros sobre a dívida pública, visto que constituem obrigações originadas no passado.

Para obter uma proxy da despesa primária discricionária de cada país, foram usados dados

² Ver, por exemplo:

Hartung, P., Mendes, M. e Giambiagi, F. (2021) As emendas parlamentares como novo instrumento de captura do orçamento. Conjuntura Econômica, set/21. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf
Tollini, H., Bijos, P. (2021) *Por um novo modelo de emendas ao orçamento*. Estudo Técnico nº 22/2021. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

³ OECD International Budget Practices and Procedures Database. Disponível em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7f309ce7-61d3-4423-a9e3-3f39424b8bca>

do FMI (Government Financial Statistics – GFS), na qual são excluídos da despesa total os gastos com benefícios previdenciários, despesas de pessoal, pagamento de juros e de benefícios sociais⁴.

Percebe-se que o montante de alterações feitas pelo Legislativo brasileiro é muito superior ao dos demais países da Tabela 2. Os parlamentos de Alemanha e Noruega não fizeram aumento ou substituição de despesas, apenas reduziram marginalmente a despesa proposta pelo Executivo, sem colocar outras no lugar. Em outros 14 países, o legislativo não emendou o orçamento ou o fez em montantes negligíveis, abaixo de 0,01% da despesa primária discricionária. Há dez países em que essa mudança fica abaixo dos 2%. Somente Estados Unidos, Eslováquia e Estônia aparecem acima dessa marca de 2%. Porém, mesmo esses países estão longe do que ocorre no Brasil, onde nada menos que 24% da despesa primária discricionária é alterada pelo parlamento.

**| Tabela 2 | Alterações feitas pelo legislativo no
orçamento do governo central: ano fiscal 2012-13
(% da receita primária discricionária)**

Fonte: OCDE (International Budget Practices and Procedures Database) <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7f309ce7-61d3-4423-a9e3-3f39424b8bca> e FMI – GFS <https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>. Elaborado pelo autor.
Nota: Polônia, México, Chile, Grécia e Hungria foram excluídos por falta de dados

Alemanha	-0,08%	Espanha	0,00%
Noruega	0,00%	Áustria	0,01%
Austrália	0,00%	Turquia	0,03%
Canadá	0,00%	Suíça	0,06%
República Checa	0,00%	França	0,09%
Dinamarca	0,00%	Finlândia	0,12%
Irlanda	0,00%	Coreia	0,32%
Israel	0,00%	Eslovênia	0,40%
Itália	0,00%	Portugal	0,48%
Japão	0,00%	Luxemburgo	0,77%
Holanda	0,00%	Islândia	1,17%
Nova Zelândia	0,00%	Estados Unidos	2,40%
Suécia	0,00%	Eslováquia	5,53%
Reino Unido	0,00%	Estônia	12,13%
Bélgica	0,00%	Brasil (2022)	24,20%

A pesquisa da OCDE sobre práticas orçamentárias na América Latina é mais antiga que a feita para os países da OCDE, tendo sido realizada em 2005-6. O conjunto de informações levantadas também apresenta mais lacunas. Não obstante, há informações relevantes.

A Tabela 3 descreve o grau de detalhamento que o legislativo pode ter na alteração do orçamento. Como se sabe, os orçamentos públicos são divididos em vários níveis: há a despesa global, que se desdobra em despesas por programas, que são detalhados em ações específicas, e essas em itens específicos de gastos. A pergunta feita pela OCDE aos países foi: “em que nível de detalhe o legislativo aprova as dotações orçamentárias?”

O que a tabela está mostrando é que, na América Latina, somente os parlamentos do Brasil e do Chile têm o poder de alterar o orçamento no detalhe, mexendo em rubricas abaixo do nível de classificação por programa da despesa. Sendo que, no Chile, o legislativo não pode elevar despesas nem estimativas de receitas, pode apenas diminuí-los.

Portanto, na comparação com outros países,

⁴ Os nomes oficiais das rubricas excluídas são: “Compensation of employees”, “interest expense” e “social benefits”. O universo de informação utilizado é a despesa de “Central Government (excl. social security funds)”. Como forma de checar a robustez dos valores calculados, foi utilizado outro item da pesquisa da OCDE que solicita aos países que informe o valor da interferência do parlamento como proporção do valor total do orçamento (“If possible, please estimate and write the size of the changes as a percentage of the proposed budget”). Não foi possível usar esse dado diretamente porque ele considera o orçamento inteiro – incluindo despesas obrigatórias e juros. Porém, os dados apresentados são consistentes com os calculados apresentados na Tabela 2, por serem marginalmente menores. A exceção fica por conta da Estônia, que apresenta um valor por nós calculado de 12,13% e um valor declarado pelo país de 4,4%. Vale esclarecer que, ao contrário do Brasil, os orçamentos dos países da OCDE tendem a ter uma menor despesa com juros, pessoal, previdência e assistência social. Por isso, para eles a distância das duas estatísticas não é tão grande.

mesmo antes do atual processo de aumento das emendas parlamentares, o nosso parlamento já dispunha de prerrogativa para alterar os detalhes do orçamento, tomando decisões quanto ao aumento ou redução de itens específicos de gastos, em vez de decidir apenas em termos dos grandes números e principais prioridades.

Esse microgerenciamento é típico das emendas parlamentares que, em sua maioria, decidem quanto à realização de obras em municípios específicos. Muitas vezes, tais decisões conflitam com as diretrizes gerais de políticas públicas. Por exemplo, a construção de um hospital em um determinado município, proposto por uma emenda parlamentar, pode ser considerada inadequada pelo planejamento do Ministério da Saúde, que considera mais efetivo uma unidade menor, devido à inexistência de demanda suficiente no local para a construção de um hospital.

| Tabela 3 | Nível de detalhes em que o legislativo aprova o orçamento proposto pelo Poder Executivo - América Latina exercícios de 2005 e 2006

Fonte: OCDE (International Budget Practices and Procedures Database) <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7f309ce7-61d3-4423-a9e3-3f39424b8bca>

Argentina	Itens agregados por classificação institucional, objeto de gasto e fonte de financiamento
Bolívia	Programas
Brasil	Nível inferior a programas
Chile	Nível inferior a programas
Colômbia	Nível de programas e ministérios
Costa Rica	Programas
Equador	Ministérios
Guatemala	Ministério e tipo de despesa (correntes, investimento e dívida)
México	Programas
Panamá	Programas
Paraguai	Programas
Peru	Ministérios
Uruguai	Ministérios
Venezuela	Projetos e ações centralizadas de governo

Outra característica que chama atenção no caso brasileiro é o número de emendas apresentadas e aprovadas todos os anos. Nos últimos 6 anos, em média, foram submetidas 8,2 mil emendas e aprovadas 7,7 mil por ano, como mostra a Tabela 4.

| Tabela 4 | Número de emendas parlamentares ao Orçamento da União aprovadas: 2017-2022

Fontes: Senado. Siga Brasil. Painel Execução de Emendas e Informativo Conjunto PLOA (2017 e 2019) editado pelas Consultorias de Orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

	Submetidas	Aprovadas
2017	7.834	7.230
2018	8.323	7.743
2019	9.379	8.886
2020	9.384	8.994
2021	7.512	7.021
2022	7.014	6.522
Média	8.241	7.733

Não há tempo suficiente, nem procedimentos adequados para análise de mérito ou de consistência de número tão elevado de emendas. Simplesmente entrega-se uma fatia do orçamento à decisão individual ou de grupos de parlamentares, e gasta-se o dinheiro sem qualquer preocupação com os custos e benefícios envolvidos.

A OCDE não disponibiliza dados relativos ao número de emendas apresentadas ou aprovadas pelos parlamentos de seus países membros. Todavia, há dados recentes sobre Portugal que revelam, mais uma vez, como o caso brasileiro parece destoar das boas práticas internacionais.

Relatório recentemente publicado pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República de Portugal⁵ analisa os problemas do processo orçamentário Português⁶.

O documento mostra o número de emendas

⁵ A UTAO é um corpo técnico equiparado às consultorias de orçamento do Senado e da Câmara dos Deputados do Brasil.

⁶ Portugal. Assembleia da República. UTAO – Unidade Técnica de Apoio Orçamental (2022). Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO. Relatório UTAO nº 4/2022. Disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc>.

parlamentares (lá chamadas de “Propostas de Alteração” – PA) apresentadas ao orçamento de cada ano, e que são reproduzidas na Tabela 5.

| Tabela 5 | Número de propostas de alteração submetidas e aprovadas ao orçamento de Portugal: 2016-2020

Fontes: UTAO (2022)

Ano do orçamento	Submetidas	Aprovadas
2017	510	213
2018	707	217
2019	991	234
2020	1333	287
2021	1547	291

O relatório da UTAO aponta o excessivo número de emendas como um dos fatores centrais da baixa qualidade do processo orçamentário e do gasto público português.

Vale destacar os seguintes pontos do citado relatório:

“Haver centenas de Propostas de Alteração (PA) à POE [Proposta de Orçamento do Estado] para discutir e votar todos os anos num prazo curto é um problema sério e que se vem agudizando nos últimos anos. (...)”

As PA são entregues sem nenhum documento técnico de apoio. Isto significa que são ponderadas e votadas sem que se conheça a justificação técnica quanto à sua utilidade nem evidência quanto à sua exequibilidade ou capacidade de execução operacional pelos Serviços das AP [Administrações Públicas]. Muito menos há informação técnica sobre as consequências financeiras para os contribuintes e sobre os resultados para os beneficiários e os prejudicados pelas medidas propostas. (...)”

Chegados a esta situação extrema, é tempo dos cidadãos e dos atores políticos se questionarem sobre a sanidade do processo. Não haverá uma maneira mais amigável da razão de deliberar sobre o Orçamento do Estado para o ano seguinte, e em respeito absoluto pela democracia? (...)”

Tais observações se encaixam perfeitamente ao caso brasileiro. Porém, como evidenciam os números, no Brasil a escala do problema é muitas vezes maior. Comparando as Tabelas 4 e 5, percebe-se que a quantidade de emendas apresentadas e aprovadas em Portugal é muito inferior ao que ocorre no Brasil⁷.

III. O Caso dos EUA

Nos EUA, uma organização não-governamental chamada *Citizens Against Government Waste* (<https://www.cagw.org/>) acompanha e cataloga emendas orçamentárias com características bem similares às emendas parlamentares brasileiras.

A CAGW utiliza o conceito de “*pork barrel projects*”, que na literatura acadêmica e na prática política orçamentária é definida pelo site *investopedia.com* como:

Pork barrel é a prática do legislador de inserir o financiamento de um projeto local em um orçamento. O projeto pode não ter nada a ver com a proposta orçamentária e pode beneficiar apenas o distrito de origem do legislador. O pork barrel aumenta as despesas públicas através da adição de projetos de interesse específico de vários legisladores (tradução livre)

A CAGW estabeleceu sete critérios para identificar uma despesa orçamentária como *pork*. Para estar na lista, a despesa precisa satisfazer pelo menos um dos sete critérios:

- 1) proposta feita por uma única casa do Congresso;
- 2) não ter recebido uma autorização específica antes de incluídas no orçamento;
- 3) não ter sido selecionada em um processo

⁷ Como se pode constatar na Tabela 2, os valores envolvidos, como proporção da despesa discricionária total também são muito inferiores em Portugal.

competitivo de alocação de fundos;

- 4) não ter sido solicitada pelo Presidente;
- 5) exceder substancialmente o montante alocado pela proposta orçamentária apresentada ao Congresso pelo Presidente ou a dotação para a mesma despesa alocada no exercício fiscal anterior;
- 6) não ter sido objeto de audiências no Congresso; ou,
- 7) servir apenas a interesses locais específicos.

São, portanto, muito similares às emendas que atendem a interesses específicos de parlamentares e de suas bases eleitorais regionais no Brasil. Em especial, aquelas representadas por investimentos públicos.

A tabela 6 mostra o valor dos projetos *pork barrel* nos orçamentos federais dos EUA em 2019 e 2021, comparando-os ao orçamento total. Embora não esteja explícito na base de dados, fica subentendido que essas foram emendas aprovadas e efetivamente incluídas no orçamento.

Percebe-se que, mesmo quando se considera como base de comparação apenas as despesas discricionárias, excetuadas as de defesa, as emendas *pork* têm participação pouco relevante: não mais que 2,3% da despesa no conceito mais restrito, confirmando a ordem de grandeza já apresentada na Tabela 2.

Em número de emendas, no ano de 2019, foram 282 emendas e, em 2021, 285 emendas, valor muito inferior às 6,5 mil aprovadas no Brasil e próximo ao padrão de Portugal.

| Tabela 6 | Emendas orçamentárias “pork barrel” nos EUA como proporção da despesa primária: 2019 e 2021 (US\$ bilhões)

Fontes: CAGW para coluna (A). Congressional Budget Office para as colunas (B), (C) e (D) no ano de 2019 e e Budget of the US Government para 2021.

	Total pork	Despesa discricionária primária exceto defesa	Despesa discricionária primária total	Despesa primária total	(A)/(B)	(A)/(C)	(A)/(D)
	(A)	(B)	(C)	(D)			
2019	15	661	1.338	4.072	2,3%	1,1%	0,4%
2021	17	733	1.486	4.496	2,3%	1,1%	0,4%

Para comparar o caso dos EUA com o que ocorre no Brasil, precisamos identificar as emendas

orçamentárias brasileiras mais próximas ao conceito de *pork*. São aquelas que direcionam verbas para obras (investimentos) em localidades específicas (estados ou municípios). Por isso, foram selecionadas todas as emendas direcionadas e investimentos e que têm uma localidade específica (município ou estado) identificada como beneficiária do gasto.

Esse subconjunto de emendas está retratado na coluna (A) da Tabela 7. Em 2022, é composto por 3.563 emendas, de um total de 6.522 aprovadas (55%), e representa 11,6% do total de despesas discricionárias mais emendas. Portanto, o “nosso *pork*” é 5 vezes maior que o dos EUA (2,3% da despesa, mostrado na Tabela 6).

Mais uma vez, o caso brasileiro em muito extrapola o que se observa no cenário internacional.

| Tabela 7 | Emendas destinadas a investimentos em estados e municípios específicos e demais emendas ao orçamento de 2022 (R\$ bilhões)

Fontes: Senado. Siga Brasil. Painel Execução de Emendas. Elaborado pelo autor.

	Investimento em localidade específica	Outras	Total
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)
Emendas (I)	17,0	18,6	35,6
Emendas individuais	5,3	5,7	10,9
Emendas de bancada	3,1	2,8	5,9
Emendas de comissões	0,3	2,0	2,3
Emendas de relator	8,4	8,1	16,5
Despesa discricionária total + todas as emendas (II)	147,2	147,2	147,2
(I)/(II)	11,6%	12,6%	24,2%

IV. Conclusões

O presente texto mostrou que as emendas parlamentares brasileiras alteram a proposta orçamentária do Poder Executivo em dimensão muito superior ao observado em países da OCDE. Não procede, portanto, o argumento de que o que se faz aqui é comum em várias democracias.

Tendo em vista as distorções e custos que emanam do atual processo de alteração do orçamento, seria recomendável rever limites e procedimentos, visando maior alinhamento com as melhores práticas internacionais.