



EMENDAS PARLAMENTARES

Poderes definiram regras para execução de recursos ao Orçamento da União. No entanto, compromissos vagos e resistência no Congresso não asseguram rastreabilidade da verba. Suspensão de repasses bilionários gerou crise

Longo caminho até a TRANSPARÊNCIA

» EVANDRO ÉBOLI
» CAMILA CURADO

O acordo entre os três Poderes em torno das emendas parlamentares não completou uma semana, mas já exibe arestas e deixa a sensação de futuro incerto da garantia de que esse bilionário recurso público será tratado com a transparência devida. Encerrado o encontro no Supremo Tribunal Federal (STF) com as principais lideranças do Congresso e ministros do governo, surgiram dúvidas e estocadas.

O ministro Flávio Dino anunciou que suas medidas de restrição ao uso desse dinheiro seguem vigentes e o presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), não recolheu as duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) que destravou. Ambas limitam os poderes dos ministros da Corte, com vedação a decisões monocráticas, e dão ao plenário do Congresso a possibilidade de sustar medidas adotadas pelo tribunal que, segundo a Casa, “extrapolam” as funções judiciárias e invadam prerrogativas de deputados e senadores.

Essas PECs estão pautadas para serem votadas na terça-feira, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara. O acordo entre STF, Congresso e Executivo tinha deixado lacunas. As emendas Pix, que não exigem transparência, serão destinadas à conclusão de obras inacabadas. Perguntas ficaram no ar, como quais obras e quem exatamente vai definir. Os outros dois tipos de emenda, de bancada e de comissões, serão atreladas a “projetos estruturantes”, a serem definidos entre o Parlamento e o Palácio do Planalto.

Pelo trato, celebrado na terça-feira, “será o fim da simples divisão do dinheiro” entre os integrantes do Congresso. Foi o que garantiram, em entrevistas, os presidentes Luís Roberto Barroso, do STF, e Rodrigo Pacheco, do Senado. Para quem monitora de

perto as contas públicas, não está tão claro assim. É o pensamento da Transparência Brasil, entidade atenta ao destino do dinheiro público. Marina Atoji, diretora de Programas dessa organização da sociedade civil, o acordo é vago, não menciona quais decisões serão adotadas de fato e lamenta a reunião ter se dado às portas fechadas. A dirigente acentuou que as liminares drásticas de Dino se perderam com a nota pouco incisiva dos Poderes.

“O que vai acontecer com as medidas do ministro Flávio Dino, ainda que ele diga que seguem em vigência? Em relação ao mérito das ações contra a emenda Pix que estão no Supremo, como serão resolvidas? Ficou no ar. É prenúncio de estar errado anunciar um acordo

antes da avaliação de mérito. Dino havia tomado decisões referendadas pelo plenário. Por que fazer um acordo depois?”, questiona Marina Atoji. A diretora do Transparência Brasil critica ainda o conceito vago de “projetos estruturantes” e reclama da falta de previsão do que vai ocorrer se nada do que está no papel não for cumprido.

“Não se colocou parâmetros mínimos de comprometimento a serem estabelecidos. Ficou muito no ar. Todos pisando em ovos. O Executivo, que já vinha com essa postura, o STF, excessivamente cauteloso, e um Congresso que resiste e bate o pé, não querendo imposição alguma. É um sistema absolutamente errado, distorcido”, diz Atoji, crítica aos formatos das emendas. “Essas emendas individuais viraram um financiamento de campanha complementar”, completa.

Destinação

O advogado eleitoral Dylliard Alessi destaca que a tensão entre o Judiciário e o Legislativo ficou mais acentuada por ocorrer no período de eleições municipais. “Os membros do Congresso não querem perder o poder de

Não se colocou parâmetros mínimos de comprometimento a serem estabelecidos. Ficou muito no ar. Todos pisando em ovos”

Marina Atoji, diretora de Programas do Transparência Brasil

Henrique Raynal/Casa Civil



Ministros do STF, parlamentares e integrantes do governo se reuniram para discutir uma solução para as emendas parlamentares

Siga o dinheiro

Como funciona cada emenda parlamentar

Emenda “pix”

São a última “novidade” na distribuição desses recursos. Os parlamentares distribuem livremente a verba do Orçamento para seus redutos eleitorais. Não há exigência de projeto, cronograma, tipo de obra e o valor. Sem fiscalização. É um recurso que, muitas vezes, acaba até na folha de pagamento de prefeitos, para pagar funcionários ou serviços.

Previsão no Orçamento de 2024: R\$ 25 bilhões

Pelo acordo dos Poderes: emendas pix serão atreladas à conclusão de obras inacabadas, com obrigação da prestação de contas.

Emenda de bancada

São aquelas de autoria das bancadas de cada estado, quando deputados e senadores de uma mesma região, que são oposição um ao outro, se unem para definir o destino do recurso, que deveria ser de interesse do Estado. Muitas vezes vira de interesse individual, quando, por exemplo, gastam com compras de viaturas e ambulâncias, mas definem seus redutos eleitorais como beneficiados e, nem sempre, onde há maior necessidade. O Orçamento de 2024

Previsão no Orçamento de 2024: R\$ 8,5 bilhões

Pelo acordo dos Poderes: terão que ser aprovadas após um acerto entre Executivo e Legislativo sobre quais projetos estruturantes estaduais são importantes.



Emenda de comissão

Apresentadas pelas comissões técnicas permanentes da Câmara e do Senado, como Saúde, Educação, Desenvolvimento Regional e outras. E também acolhe as propostas das Mesas Diretores das duas casas.

Previsão no Orçamento de 2024: R\$ 15,5 bilhões

Pelo acordo dos Poderes: terão que ser destinadas a projetos de interesse nacional ou regional definidos de comum acordo entre Executivo e Legislativo, sempre atendendo a projetos estruturantes

decidir a alocação de mais de 30 bilhões de reais por ano. Com esse dinheiro, fica muito mais fácil fazer alianças importantes com

lideranças regionais e locais, notadamente os prefeitos, que são atores essenciais nas eleições gerais”, aponta.

Ao longo do tempo, as chamadas “emendas Pix” passaram a funcionar como doações por conta da falta de exigências em se estabelecer contrapartidas e em vincular recursos à determinada área. A restrição é mínima: só não é possível usá-las para despesas com pessoal e para o pagamento de dívidas. “Quanto mais rigor nos critérios, maior a transparência e menor a chance de corrupção”, destaca Alessi.

Paulo Henrique Blair de Oliveira, professor de direito da Universidade de Brasília (UnB), explica que as emendas impositivas foram criadas, em 2015, com base no sistema de países como os Estados Unidos, a Austrália e o Canadá. No entanto, com a realidade brasileira, as regras foram flexibilizadas, causando desconfiância quanto à finalidade dos recursos.

“Aqui, no Brasil, elas passaram a ser feitas sem que houvesse uma necessidade de estipular valores e destinos. E isso não existe em nenhum lugar do mundo que tenha um regime democrático”, afirma.

Segundo o especialista, a aplicação do dinheiro público deixou de ser eficiente a partir do momento

em que não houve mais diferenciação entre despesas indispensáveis e obrigatórias. Blair destacou a autonomia de destinação como um dos principais causadores do afrouxamento de critérios.

“O dinheiro vai para um hospital de caridade, para determinado município, mas não se sabe o que vai ser feito com esse dinheiro ali. Não há clareza sobre como a prefeitura vai usar essa verba. Por isso elas passaram a ser chamadas de Pix”, diz.

A solução apontada pelo professor da UnB está na elaboração de uma engenharia política sobre o tema, criando mecanismos de controle e fiscalização, e fortalecendo o corpo técnico de especialistas do Tribunal de Contas da União (TCU), que deveria estar espalhado pelo Brasil, não só concentrado em Brasília.

“Os outros países que serviram de base para o nosso modelo possuem verdadeiros exércitos fiscais. O ideal seria aumentar o número de fiscais e engenheiros concursados, e levá-los até os municípios para atuarem ali. Para existir uma transparência sobre os projetos, é necessário que haja dispositivos humanos, materiais e tecnológicos suficientes”, ressalta.

Crise prolongada

» RENATO SOUZA
» LUANA PATRIOLINO

Após os dias de diálogo institucional entre os três Poderes, o ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), surpreendeu os parlamentares que acreditavam no desbloqueio automático das emendas parlamentares. Na sexta-feira, o magistrado impôs novas medidas para garantir transparência na execução dos repasses bilionários.

Entre as determinações, a Controladoria-Geral da União (CGU) deverá apresentar melhoras no site para garantir a transparência. Também foram realizadas reuniões técnicas sobre a

melhor forma de garantir a rastreabilidade dos recursos. O órgão deverá apresentar, em até 30 dias, um projeto do Portal da Transparência que permita a apresentação, de forma simplificada, das informações referentes às emendas de comissão (RP8) e as emendas de relator (RP9).

Todas as informações disponíveis nos sistemas do Executivo e do Legislativo devem constar no sistema. A Controladoria também deverá apresentar essa necessidade para que sejam adotadas requisições judiciais ou providências para responsabilização de agentes supostamente omissos.

Dino determinou que, a partir de 2025, os ministérios terão que

Rosinei Coutinho/SCO/STF



Ministro definiu novas regras para os repasses bilionários

usar os códigos utilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para identificar repasses vindos de emendas de relator

(Código 3140) e de comissão (Código 3130).

Segundo o magistrado, o Ministério da Gestão e da Inovação

em Serviços Públicos deve apresentar, em 30 dias, um plano de ação para garantir a transparência das transferências fundo a fundo – um tipo de repasse entre fundos federais, estaduais e municipais.

Em relação a organizações da sociedade civil que atuam com recursos públicos, o relator decidiu que tais entidades devem utilizar os sistemas de licitação integrados ao portal Transferegov.br.

Flávio Dino também fixou prazo para que o portal que publica informações importantes sobre o poder público passe por mudanças na forma de divulgação das informações. “A reestruturação, que não poderá ultrapassar 90 (noventa) dias, deve ser efetuada com todas as informações disponíveis em documentos ou sistemas informatizados dos Poderes Executivo e Legislativo,

atualmente dispersos e desorganizados”, determinou.

Tensão

Enquanto o Supremo exige novas regras de transparência, a Câmara dos Deputados dá encaminhamento em um projeto que visa restringir as decisões monocráticas dos ministros da Corte. A intenção é reduzir o poder dos magistrados, limitando a capacidade de atuação de cada um dos 11 integrantes do tribunal e obrigando a chancela dos demais magistrados para quase todas as determinações do STF.

Nos bastidores, ministros do Supremo indicam que, a depender de como a decisão seja aprovada pelo Congresso, ela pode ser interpretada como inconstitucional e invasiva — podendo ser derrubada pelo próprio tribunal.