

EXPRESSO

Qual o papel das emendas de comissão pós-orçamento secreto

Marcelo Roubicek 23 de janeiro de 2024 (atualizado 23/01/2024 às 21h06)

Lula veta bilhões desse tipo de verba parlamentar para 2024. Pesquisadores explicam ao 'Nexo' as diferenças entre a modalidade e o esquema que marcou o governo Bolsonaro

FOTO: JEFFERSON RUDY/AGÊNCIA SENADO - 01.JAN.2023



ARTHUR LIRA (À ESQ.), LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (AO CENTRO) E RODRIGO PACHECO (À DIR.) DURANTE A POSSE DO PETISTA

O dia seguinte ao veto de Luiz Inácio Lula da Silva a R\$ 5,6 bilhões em emendas parlamentares foi de reações negativas entre líderes da Câmara e do Senado. Representantes já articulam a derrubada da decisão do presidente. O petista, por sua vez, disse nesta terça-feira (23) que explicará o porquê de ter barrado os recursos.

O pivô do atrito são as emendas de comissão. Trata-se de uma modalidade de verba que tem crescido desde o fim do chamado orçamento secreto, na virada de 2022 para 2023.

Neste texto, o **Nexo** explica o que são as emendas de comissão e como elas têm ganhado espaço no Orçamento Federal. Também ouve pesquisadores sobre as diferenças entre essa modalidade e o orçamento secreto.

O que são as emendas parlamentares

As emendas parlamentares são recursos do Orçamento cujo destino é decidido por deputados e senadores. A ideia é que os parlamentares tenham acesso a esse dinheiro para cumprir seus compromissos de campanha, geralmente em seus redutos políticos.

Há diferentes tipos de emendas parlamentares. Algumas delas são impositivas, ou seja, o governo obrigatoriamente tem que liberar o dinheiro. Veja abaixo quais as modalidades:

Individuais, em que cada deputado ou senador tem o direito de alocar um montante para projetos (geralmente) em seu reduto eleitoral. Desde 2015, essas emendas são impositivas

De bancada, em que as bancadas de cada estado podem apresentar emendas ao Orçamento em indicações coletivas. Essas emendas são

EXTRA **Trump vence em New Hampshire e se aproxima de nomeação** Da Redação

EXPRESSO **Qual o papel das emendas de comissão pós-orçamento secreto** Marcelo Roubicek

EXPRESSO **Os efeitos políticos da suspensão da isenção tributária a pastores** Leonardo Rodrigues

COLUMNISTAS **Psiquiatras, professores e o paradoxo de Moravec** Olavo Amaral

EXTRA **Aneel projeta aumento acima da inflação nas contas de luz** Da Redação

emendas de orçamento, em emendas secretas, essas emendas são impositivas desde o Orçamento de 2020

De comissão, em que as comissões permanentes da Câmara e do Senado têm direito a alocar recursos via emendas. Em 2024, não são impositivas

As emendas tradicionalmente são usadas como moeda de troca no Brasil. É comum, por exemplo, que o Executivo libere esses recursos antes de votações importantes no Congresso, para aumentar as chances de aprovação.

No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) os parlamentares começaram a expandir seu controle sobre o Orçamento, ampliando os montantes que têm o direito de alocar. O orçamento secreto foi o principal meio dessa expansão.

Nesta terça-feira (23), Lula fez uma crítica ao maior poder permitido ao Legislativo sobre o Orçamento durante o governo de seu antecessor.

“Ele [Bolsonaro] não tinha governança, quem governava era o Congresso Nacional. Ele não tinha sequer capacidade de discutir Orçamento”

Luiz Inácio Lula da Silva

presidente da República, em entrevista à rádio Metrópole da Bahia em 23 de janeiro de 2024

Em 2023, o Congresso discutiu mecanismos que diminuiriam ainda mais o controle do governo sobre esses recursos, como um calendário de pagamento de emendas, que tiraria poder do Executivo em negociações. A mudança foi vetada por Lula na sanção da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), uma espécie de base para o Orçamento.

As emendas desde 2020

Entre 2020 e 2022, as emendas do relator — que antes eram usadas para pequenas correções no Orçamento — foram infladas. Essa modalidade foi usada para operar o esquema conhecido como orçamento secreto, com repasse pouco transparente de verbas entre os parlamentares.

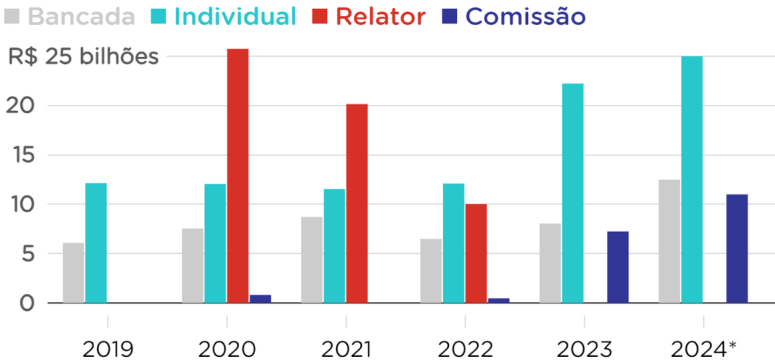
O arranjo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2022. Quando isso aconteceu, os R\$ 19,4 bilhões previstos para as emendas do relator em 2023 foram rateados: metade para emendas individuais, e a outra metade para o orçamento de ministérios — o acordo era que os valores tivessem liberação negociada junto aos parlamentares, em uma espécie de “emenda extra”.

Além disso, as emendas de comissão foram bastante ampliadas a partir de 2023. No Orçamento daquele ano, deputados e senadores alocaram cerca de R\$ 7 bilhões para a modalidade — antes disso, ela nunca havia recebido um montante superior a R\$ 1 bilhão.

No gráfico abaixo, o **Nexo** mostra a trajetória de cada modalidade de emenda desde 2020. Os valores já estão corrigidos pela inflação.

EMENDAS

Valor real das emendas autorizadas no Orçamento, por ano



Fonte: Painel de emendas do Siga Brasil *Dados de 2024 após o veto de Lula em 22/01/2024

O gráfico acima mostra que as verbas alocadas pelas comissões começaram a crescer justamente no momento em que as emendas do relator deixaram de existir.

53

é o número de comissões permanentes no Congresso, sendo 30 na Câmara e 23 no Senado

Em 2023, quase 90% de todo o montante alocado em emendas de comissão foi destinado à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado.

MENU

MAIS RECENTES

TEMAS

BRASIL ECONOMIA

POLÍTICA

COMPARTILHE

X

Para 2024, os parlamentares haviam novamente concentrado os recursos em poucas comissões, como registrou o jornal Valor Econômico. Antes do veto de Lula nesta segunda-feira (22), a previsão era de que as comissões de Saúde da Câmara e de Desenvolvimento Regional do Senado receberiam, juntas, pouco mais da metade de todo o dinheiro. Esse rateio poderá ter que ser revisto se o veto do petista for mantido.

Emendas de comissão vs. de relator

As emendas de comissão têm ocupado boa parte do espaço deixado pelas emendas do relator que foram a base do orçamento secreto, segundo pesquisadores ouvidos pelo Nexo.

Ursula Peres, professora de finanças públicas da EACH-USP (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole, disse ao Nexo que é preciso considerar o contexto de disputa política do Orçamento.

O Orçamento federal é majoritariamente rígido. Isso significa que o espaço discricionário — o dinheiro que sobra para tocar o dia a dia (o que inclui contas de água e luz), além de financiar programas sociais e bancar investimentos públicos — representa uma parte pequena da verba que o governo tem a gastar a cada ano.

Segundo Peres, o Congresso tem avançado sobre essa parte do Orçamento, principalmente desde 2020, primeiro ano de execução do orçamento secreto. “Quando o Supremo derrubou as emendas do relator em 2022, o espaço não-impositivo em que havia espaço para fazer emendas eram as emendas de comissão”, afirmou a professora.

PARA LER E OUVIR

durma com essa

Enviada no final do dia com os principais conteúdos produzidos pelo Nexo

Seu e-mail

+

Este site é protegido por reCAPTCHA e a Política de Privacidade e os Termos de Serviço Google se aplicam.

GRÁFICOS

nos eixos

O melhor em dados e gráficos selecionados por nosso time de infografia para você

Seu e-mail

+

Este site é protegido por reCAPTCHA e a Política de Privacidade e os Termos de Serviço Google se aplicam.

https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/01/23/emendas-de-comissao-diferenca-orcamento-secreto

Página 3 de 7

O cientista político Bruno Bolognesi, professor da UFPR (Universidade Federal do Paraná), seguiu uma linha de raciocínio parecida. “Uma hora foi emenda de relator, outra hora destinou emendas para os ministérios... As emendas foram só mudando o caminho que fazem”, afirmou.

Para os pesquisadores ouvidos pelo **Nexo**, porém, há diferenças importantes entre as emendas de comissão e as do relator. Ou seja, o fato de que as emendas de comissão ocuparam o espaço deixado pelas emendas do relator não significa que elas sejam o “novo orçamento secreto”.

A principal diferença é que há maior transparência nas emendas definidas por comissões, no sentido de que é possível saber qual colegiado indicou uma verba. Além disso, é possível, em muitos casos, ver nos [registros das reuniões das comissões](#) qual deputado sugeriu uma determinada emenda. No caso do orçamento secreto, não era possível saber qual deputado destinou o recurso. Mais que isso, atualmente é possível acompanhar a execução das emendas pelo [portal Siga Brasil](#), do Senado.

Segundo Peres, da USP, isso não elimina completamente o risco de que uma comissão seja capturada por um parlamentar. “Sempre existe o risco de captura. Mas não é por isso que dá para dizer que todo o modelo é viciado”, afirmou.

Bolognesi também disse que a transparência dessa modalidade não é ideal, mas afirmou que as emendas do relator eram mais difíceis de rastrear. “As emendas de comissão pelo menos passam por algum debate dentro do grupo”, afirmou.

Outra diferença para o orçamento secreto, segundo Peres, é que o poder de decisão sobre as emendas fica “fatiado”. Nas emendas do relator, a decisão precisava passar por um só parlamentar — o relator do Orçamento. Nas emendas de comissão, são várias as comissões que têm direito a alocar recursos.

Tanto Peres quanto Bolognesi disseram que, de modo geral, as emendas parlamentares no Brasil carecem de instrumentos adequados de controle, transparência e fiscalização. Além disso, o ideal seria que os critérios para alocação de recursos fossem mais bem definidos, e com objetivos mais claros quanto aos resultados a serem alcançados. As emendas de comissão não fogem desses problemas.

Ainda assim, os pesquisadores disseram que as emendas parlamentares continuam sendo instrumentos importantes da política.

“A gente gostaria que no Brasil a gente tivesse emendas parlamentares como outros países têm, em que se consegue acompanhar a execução, a destinação e o retorno das emendas. Não estamos nesse nível, mas não é o caso de acabar com elas”, disse Bolognesi.

“As emendas de comissão não são orçamento secreto: são negociação política a partir do Orçamento, como acontece nos EUA, em países parlamentaristas... A negociação em si não tem nada de ilegítimo, é constitucional”, afirmou Peres.

O veto de Lula. E o embate com o Congresso

O Congresso aprovou originalmente um montante de R\$ 16,6 bilhões para as emendas de comissão em 2024. Na segunda-feira (22), Lula anunciou o veto de R\$ 5,6 bilhões desse total — a modalidade, portanto, ficou em R\$ 11

ouros para o ano.

Na mensagem do veto, o presidente justificou a decisão afirmando que “dotações de despesas primárias” foram direcionadas às emendas ao longo do processo de tramitação do Orçamento.

Ou seja, o governo queria que o dinheiro fosse para outras áreas, e a destinação da verba para as emendas faria com que essas outras atividades ficassem “comprometidas”.

O corte também ocorreu em um quadro em que a inflação de 2023 ficou abaixo do estimado pelo governo, o que reduziu o espaço para aumento nominal de gastos.

O Executivo pretende apresentar um plano de recomposição desses valores ao Legislativo, como mostrou nesta terça-feira (23) o jornal Folha de S.Paulo. Líderes do Congresso já falam em uma possível derrubada do veto.

Para os pesquisadores ouvidos pelo **Nexo**, a decisão do petista é parte da estratégia de negociação política. “Lula criou um fato político para barganhar com a Câmara [e o Senado]: vocês precisam do dinheiro, eu tenho o dinheiro, vamos negociar”, afirmou Bolognesi.

Peres também argumentou que o veto faz parte do jogo político. “É uma briga de quem fica com mais espaço dentro da discricionariedade do Orçamento. Se Lula não veta, teria que cortar em programas novos e investimentos”, disse a professora. Ela ainda afirmou que a disputa pelos recursos se intensifica em um ano eleitoral como 2024.

VEJA TAMBÉM

EXPRESSO Como Lula tenta frear o controle parlamentar do Orçamento

 The Trust Project [SAIBA MAIS](#)

SELEÇÃO DOS EDITORES



EXPRESSO

Por que Lula aposta na refinaria que foi foco da Lava Jato

Marcelo Roubicek

PODCAST

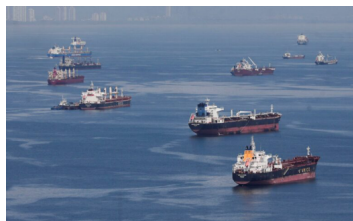
Como o racismo ambiental se conecta à tragédia no Rio

Aline Pellegrini e Letícia Arcoverde

EXPRESSO

A situação na terra Yanomami após 1 ano de emergência

Mariana Vick



EXPRESSO

Por que o comércio marítimo entrou em crise nesta década

Marcelo Roubicek

EXPRESSO

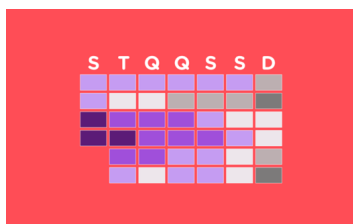
Por que as redes foram centrais para o sucesso dos copos Stanley

Leonardo Rodrigues

EXPRESSO

‘Sephora Kids’: por que essas influenciadoras mirins preocupam

Isadora Rupp



GRÁFICO

A audiência da 1ª semana do BBB24 em relação aos anteriores

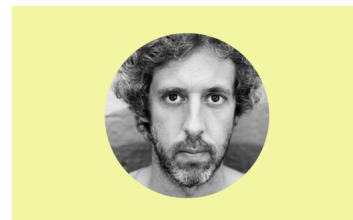
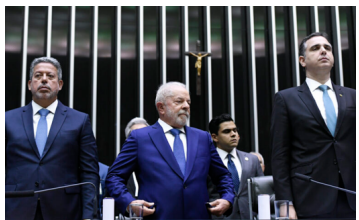
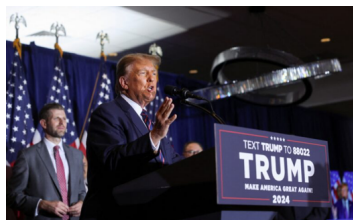
Gabriel Zanlorenssi e Mariana Froner

ESPECIAL

Os múltiplos sentidos da arte de Hélio Oiticica

Camilo Rocha, Guilherme Falcão e Thiago Quadros

MAIS RECENTES



EXTRA

Trump vence em New Hampshire e se aproxima de nomeação

Da Redação

EXPRESSO

Qual o papel das emendas de comissão pós-orçamento secreto

Marcelo Roubicek

EXPRESSO

Os efeitos políticos da suspensão da isenção tributária a pastores

Leonardo Rodrigues

COLUNISTAS

Psiquiatras, professores e o paradoxo de Moravec

Olavo Amaral

NAVEGUE POR TEMAS

POLÍTICA ECONOMIA INTERNACIONAL SOCIEDADE CULTURA CIÊNCIA E SAÚDE TECNOLOGIA ESPORTE MEIO AMBIENTE

NEXO

ASSINE NEXO

JA É ASSINANTE?

FAÇA LOGIN

CONHEÇA

- EXTRA
- EXPRESSO
- EXPLICADO
- GRÁFICO
- VÍDEO
- INTERATIVO
- ENTREVISTA
- SERVIÇO
- ENSAIO
- DEBATE
- PODCAST
- ESTANTE
- ESPECIAL
- EXTERNO
- ACADÊMICO
- PROFISSÕES
- LÉXICO
- COLUNISTAS

NOSSOS CANAIS

- PONTO FUTURO
- NEXO POLÍTICAS PÚBLICAS
- CENTRAL DO ASSINANTE

SOBRE O NEXO

- SOBRE O NEXO
- NOSSA EQUIPE
- TRABALHE CONOSCO
- CONTATO
- PADRÕES EDITORIAIS
- POLÍTICA DE ERROS
- TERMOS DE USO
- POLÍTICA DE PRIVACIDADE
- PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

SIGA O NEXO

- FACEBOOK
- X
- THREADS
- YOUTUBE
- INSTAGRAM
- TIKTOK
- SPOTIFY
- FEED RSS

The New York Times

ASSINE NEXO + NYT