

Emendas Participativas e o Princípio Tributário do Consentimento

Josiara Diniz¹

Muito tem se debatido sobre as emendas parlamentares, pelos motivos bons ou ruins. É preciso entender que

O orçamento público está ligado, em sua origem, ao poder de tributar, ou seja, a arrecadação anda junto com a organização dos gastos públicos. No Brasil, as revoltas sociais do século XVIII, como por exemplo a Revolta do Quebra-Quilo, em boa parte do nordeste brasileiro, foram precursoras do início, mesmo que precário, da organização das finanças públicas e da necessidade dos governantes de respeitarem princípios básicos de equilíbrio, legalidade e consentimento do gasto público.

Atualmente, o fluxo orçamentário, por meio das legislações de orçamento, garante que exista um sistema baseado em princípios e com a atuação casada do legislativo e do executivo, o primeiro autorizando e o segundo gerindo. Nessa seara, os parlamentares, como agentes de ligação entre necessidades sociais e as ferramentas legais, recebem anualmente uma cota dentro do orçamento anual, denominada emenda parlamentar, para direcionar parte do recurso aprovado para as necessidades locais e nacionais.

As emendas parlamentares, ressalte-se de antemão, são um instrumento democrático, impositivo (constitucionalmente garantidas) e legal. Integram o exercício pleno da atividade parlamentar, enquanto canal de diálogo da sociedade com as instituições, em que, como todo e qualquer direcionamento de recurso público, cabe aprimoramento, transparência, boa gestão e “accountability”.

¹ Bacharel em Ciência Política e em Gestão de Políticas Públicas. Especialista em Gestão Pública (UFG) e em Políticas Públicas (CLACSO). Assessora de orçamento no Senado Federal. Email: josiaradiniz@hotmail.com

Os Tribunais de Contas e os controles internos de cada órgão executor têm, ao longo do amadurecimento da contabilidade pública, aprimorado o instrumental de gerência das transferências de recurso. Sistemas como o SICONV (Sistema de Convênios) e SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo) são exemplos de modelos de aprimoramento e aperfeiçoamento de controle dos repasses.²

Nesse processo, até o momento, o Poder Legislativo avançou em mais ferramentas de descentralização dos recursos. Ao longo dos anos, foram aprovadas demais normas, com objetivo de aumentar a fatia de indicação parlamentar de recursos do orçamento. Depois das emendas individuais impositivas, vieram as emendas impositivas de bancada, as transferências especiais e agora as emendas do relator geral da LOA.

É preciso que o Congresso Nacional também tenha protagonismo, não apenas na destinação, mas também no planejamento. Com o aumento dos poderes até então atípicos do parlamento, é preciso também aumentar as responsabilidades e o compromisso das indicações.

Nesse sentido, dada a inércia atual de sugestão de métodos, tem surgido – mesmo que de forma tímida – algumas iniciativas que podem ajudar, no compromisso da tríade orçamento, parlamentar e sociedade.

Os editais de emendas participativas são uma forma de controle social da população eleitora. Por meio do processo de escolha popular, o parlamentar constrói uma relação de transparência com seus eleitores e fortalece a democracia. Ademais, ajuda a desmitificar pontos nebulosos, em torno do orçamento, como a associação entre o direito de indicação de recurso do parlamentar com corrupção e negociações obscuras.

Se, ainda, não é por meio de ferramentais legais que conseguimos mobilizar o parlamento, não apenas no gasto, mas no processo de decisão em torno das emendas, isso pode acontecer por meio do controle social exercido pela população, ao exigir que seus representantes prestem contas e abram a participação para a destinação das emendas.

A história do orçamento foi influenciada por pessoas insatisfeitas com a tributação e a distribuição dos recursos públicos (é só observar a história). Do ponto de vista legal, existe uma série de forças políticas que podem atrasar a mobilização do Congresso, em torno de um orçamento com participação popular, mas com as emendas participativas podemos (sem a necessidade de normas legais) aprimorar de forma simples o processo de distribuição do recurso público.

2 VIEIRA, Alessandro. Emendas Participativas e o princípio tributário do consentimento. 2021. <https://www.jornaldacidade.net/artigos/2019/07/310111/emendas-participativas-e-o-principio-tributario-do-consentim.html>