

O nó das emendas na esfera estadual e municipal

Dimas Ramalho

O advento das emendas parlamentares de execução obrigatória, as chamadas "emendas impositivas", consolidou uma profunda reestruturação na dinâmica orçamentária brasileira, transferindo fatias significativas do poder de alocação de recursos das mãos do Poder Executivo para o Legislativo. Esse novo modelo, embora tenha nascido com a promessa de garantir autonomia aos parlamentares e reduzir as históricas moedas de troca política, acabou produzindo uma multiplicidade de problemas. Além dos episódios de falta de transparência e desvios de recursos noticiados pela mídia, ele também trouxe consigo um debate jurídico que agora bate à porta das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais de todo o país.

O desafio reside na ajustada transposição do modelo federal para as esferas estadual e municipal. Como o orçamento tem natureza de lei, o Supremo Tribunal Federal (STF) já consolidou que as regras de processo legislativo previstas na Constituição Federal devem ser replicadas pelos entes locais. Logo, havendo autorização normativa expressa na esfera própria, deputados estaduais e vereadores podem propor emendas de execução obrigatória, mas essa nova prerrogativa veio acompanhada de uma controvérsia jurídica sobre os limites reais desse poder.

O cerne do problema está em uma conta que parece simples, mas que esconde um grande debate. O art. 166, §§ 9º e 9º-A, da Constituição da República estabelece que o Congresso Nacional pode destinar até 2% da Receita Corrente Líquida para emendas individuais. No entanto, o texto constitucional é preciso ao dividir esse valor: 1,55% fica com a Câmara dos Deputados, que reúne os representantes do povo, e 0,45% com o Senado Federal, que representa os estados e o distrito federal.

É exatamente nesta distinção que surge o impasse para os demais entes federados. O princípio da simetria supõe que as normas voltadas à União se aplicam "no que couber" para os Estados e Municípios, o que demanda o reconhecimento das assimetrias institucionais entre os entes: enquanto o Congresso Nacional é bicameral, as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais operam de forma unicameral. Diante desse quadro, questiona-se se o percentual destinado às emendas locais deve observar o teto global de 2% ou se deve espelhar apenas a fatia destinada a uma das casas deliberativas federais.

Em resposta a essa questão, a decisão monocrática do ministro Alexandre de Moraes, na ADI 7869/PB, determinou que as emendas de parlamentares estaduais deveriam adotar o limite de 1,55%, tomando a Câmara dos Deputados como paradigma direto para as casas legislativas subnacionais.

Embora a decisão tenha sido proferida em sede cautelar, ela oferece uma fundamentação robusta ao sistema constitucional, sugerindo que a interpretação da norma deve ser deduzida a partir de parâmetros concretos equivalentes.

Portanto, em atenção à diversidade de modelos legislativos, torna-se despropositado que um parlamentar estadual ou municipal detenha um percentual individual superior ao de um deputado federal. De todo modo, enquanto não houver um julgamento definitivo de mérito no plenário do Supremo Tribunal Federal, que terá efeito vinculante geral, as normas locais que estabelecem o limite de 2% ainda gozam de presunção de validade, na medida em que guardam fidelidade à literalidade do texto constitucional.

Independentemente da disputa pelos percentuais, o debate mais urgente é, sem dúvida, a respeito da qualidade desse gasto. A "impositividade" das emendas traz uma responsabilidade redobrada. Já não basta apenas ter o direito de indicar o destino da verba. É preciso garantir que o dinheiro seja aplicado com transparência, racionalidade e, acima de tudo, para atender às reais necessidades da população. No fim das contas, seja 1,55% ou 2%, o que o cidadão espera é que cada centavo do orçamento seja tratado com o rigor e a ética que o dinheiro público exige.

Dimas Ramalho é vice-presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.