

Orçamento Secreto: sociedade que não planeja aceita qualquer resultado

Élida Graziane Pinto

Professora de Finanças Públicas da FGV-SP

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo

Uma imagem simplificada para tentar definir o problema

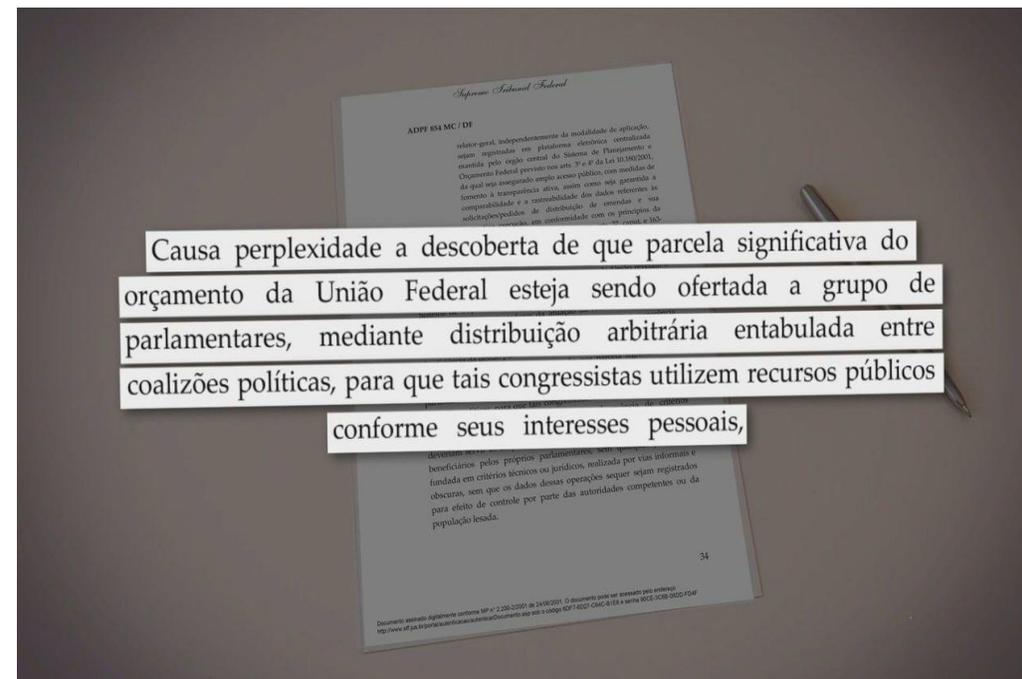
A imagem que me ocorre é a do Relator Geral como um banco sendo demandado por titulares de crédito ali depositados de forma privada (indicações secretas seriam esses saques ao cofre daquele banco para alocação livre).

Um banco com cerca de R\$20 bilhões/ano em depósitos de parlamentares para sacarem e aplicarem privadamente como bem entenderem, mediante execução descentralizada no nível municipal (município como mero intermediário/executor de despesa do gabinete de deputado federal/ senador).



Desafios para o controle

- **Separação de poderes;**
- **Motivação;**
- **Transparência;**
- **Aderência ao planejamento: no mínimo art. 16 da LRF;**
- **Obras novas *versus* obras em andamento (art. 45 da LRF);**
- **(Dis)paridade de armas entre parlamentares (na contramão das Emendas 86, 100, 102 e 105);**
- **Indicação de CNPJ e espécie de adjudicação direta do objeto sem devido processo (afronta ao art. 37, XXI da CF/1988)**



Excepcionalidade do regime das indicações secretas às emendas de relator: algumas analogias

- Uma espécie de ordenação anômala de despesas que permite alocação sem qualquer controle prévio. Mesmo quando o Judiciário determina um gasto, a exemplo de aquisição de medicamentos para determinado paciente, a escolha alocativa não é tão arbitrária. Há um processo judicial e suas provas.
- O regime de adiantamento de despesa ocorre dentro do limite de dispensa de licitação, onde há certa margem de escolha discricionária de fornecedores e a prestação de contas é posterior.
- Nas indicações secretas para execução das emendas de relator, não há limites para adjudicação direta do objeto contratual, tampouco há provas de um devido processo de escolha conforme a CF. É praticamente um gasto de natureza privada, legitimado tão somente pelo exercício da função parlamentar.

Como é negociado o orçamento secreto

As emendas do relator representaram R\$ 16,8 bilhões em 2021

1 Relator tem uma verba à sua disposição

Ele pode distribuir da maneira que achar melhor por meio de emendas

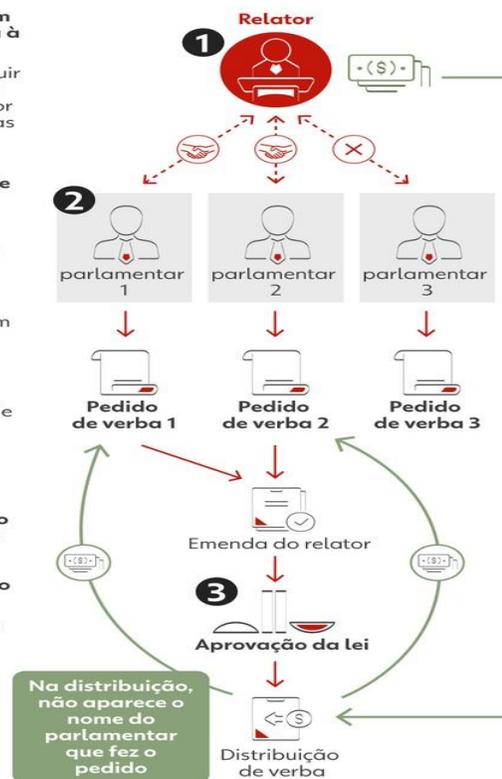
2 Por meio de conversas particulares, outros parlamentares buscam o relator para pedir dinheiro

Acordos também são feitos envolvendo o governo

Essa troca de favores é feita de forma informal, sem registros oficiais

3 A liberação da verba é vinculada à aprovação da lei no Congresso

Muitas vezes essas verbas do orçamento secreto não estão diretamente ligadas ao projeto de lei que está sendo votado



Entenda a diferença

Emendas individuais

- Não segue critérios usuais
- Recursos são divididos de forma equilibrada
- É identificado o parlamentar que pediu a verba

Emendas do relator

- Não segue critérios usuais
- Há identificação do órgão favorecido pelo dinheiro, mas não do congressista que pediu

Victor Nunes Leal nos lembra as raízes históricas desse fenômeno

“[...] de um lado, os chefes municipais e os ‘coronéis’, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e do poder da desgraça.

[...] A maior cota de miséria tem tocado aos municípios. Sem recursos para ocorrer às despesas que lhes são próprias, não podia deixar de ser precária sua autonomia política. O auxílio financeiro é, sabidamente, o veículo natural da interferência da autoridade superior no governo autônomo das unidades políticas menores.”

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 67; p. 178.

Em 1994, CPMI do Orçamento

“a estrutura de poder não institucional que se convencionou chamar de “esquema do orçamento**” compunha-se de elementos pertencentes ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo. As investigações levadas a efeito por esta CPMI nos autorizam a confirmar a denúncia que a gerou: existiam dois esquemas paralelos destinados a lesar o erário em prol de interesses particulares: o **esquema das empreiteiras** e o **esquema das subvenções.**” (grifos conforme o original, Relatório Final da CPMI do Orçamento, 1994, p. V.III-2)**

**Tal como
Breno Pires,
Ribamar
Oliveira
denunciava os
riscos desse
trato
balcanizado**

“Serão recursos vinculados a determinadas pessoas, que aparecerão como benfeitores. As emendas parlamentares destinam recursos públicos sem critério, à revelia do Executivo, não fazem parte de programas nacionais ou de um planejamento que leve em consideração as necessidades das áreas mais carentes da federação”.
(<https://valor.globo.com/brasil/coluna/oteando-o-orcamento-da-uniao.ghtml>
grifo nosso)

Cheques em branco tanto no manejo abusivo das Emendas de Relator RP 9, quanto nos créditos extraordinários para atender a despesas previsíveis

São correlatos os impasses na frustração do dever de planejamento as emendas de relator marcadas pelo indicador de RP 9 e os créditos extraordinários (em 2021 R\$135,6 bilhões previstos e R\$89,9 bilhões pagos até agora) para atender a despesas previsíveis (qual era, de fato, a finalidade do art. 3º da EC 109/2021?).

A quem aproveita o esvaziamento do devido processo legislativo orçamentário: instalação intempestiva da CMO, falta de audiências públicas e atropelo nas regras regimentais?

Como cantava Cazuzza, na composição com Arnaldo Pires Brandão, “transformam o país inteiro em um puteiro, pois assim se ganha mais dinheiro”.

Lenir Santos e Bruno Moretti alertam para a iniquidade das emendas parlamentares no âmbito do SUS em plena pandemia

“Até o fim de agosto, na saúde, já haviam sido pagos R\$ 2,45 bilhões de emendas de relator, conforme dados do Fundo Nacional de Saúde. A análise dos dados oficiais não aponta para qualquer critério sanitário ou populacional na execução desses recursos. Por exemplo, os municípios que mais receberam recursos em todo o Brasil foram São Gonçalo e Duque de Caxias, ambos no Rio de Janeiro, enquanto diversas capitais e municípios, ainda que mais populosos, nada receberam. Juntos, os dois municípios receberam R\$ 83 milhões. Vale considerar que o incremento de custeio das redes de atenção básica, média e alta complexidade pelas emendas de relator sequer é vinculado ao plano de saúde e limitado ao volume de transferências regulares recebidas, conforme ocorre com as emendas impositivas.”

<https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniao-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>

Emendas parlamentares no SUS: um exemplo

Art. 36 da Lei 8080/1990

“§ 2º É vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde”.

Art. 30 da LC 141/2012

“§ 2º Os planos e metas regionais resultantes das pactuações intermunicipais constituirão a base para os planos e metas estaduais, que promoverão a equidade interregional.

§ 3º Os planos e metas estaduais constituirão a base para o plano e metas nacionais, que promoverão a equidade interestadual.”

Como avaliar custos e resultados sem metas físicas e financeiras?

Precisamos voltar à raiz do art. 74, I e II para cumprirmos o art. 165, §10 e o art. 37, §16, todos da Constituição de 1988.

Na origem do impasse, a falta de ordenação legítima de prioridades e a própria fragilidade do dever de motivar a falta de aderência entre planejado e executado.

Rastreabilidade, transparência, impessoalidade, finalidade e eficiência clamam maior compromisso com o planejamento para que haja qualidade do gasto público.

Obrigada!