

O Orçamento Secreto e a “(In) Transparência” Pública¹

Marcello Nogueira Cruvinel²

Resenha: Os R\$ 20 bilhões do “orçamento secreto” e a inconstitucionalidade aferida, pela falta de transparência, nas indicações das emendas de relator.

Ultimamente, tem-se falado muito em “Orçamento Secreto” ou “Paralelo”. É expressão originada da nova modalidade de emendas apresentadas, pelo Relator Geral do Orçamento, à lei orçamentária anual – LOA 2020 (Projeto de Lei nº – PL 22, de 2019, ou Lei nº 13.978, de 2020), com marcador específico (Resultado Primário – RP 9), caracterizadas pela pouca ou nenhuma transparência na sua execução.

Mas, efetivamente, o que vem a ser o tal de “orçamento secreto”?

As despesas relacionadas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) utilizam-se de alguns identificadores, denominados RP (Identificador de Resultado Primário), enumerados de 0 a 9, dos quais se destacam os seguintes: Individuais (RP 6 – De cada parlamentar do Congresso Nacional), que tem seu valor limitado a 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior; de Bancada Estadual (RP 7), com limite de 1% da Receita Corrente Líquida do ano anterior; de Comissão Permanente (RP 8); e a famigerada Emenda de Relator Geral (RP 9 – de autoria do relator-geral da Lei Orçamentária Anual), a qual não possui limite de indicação vinculado à receita.

O nascimento do “Super-Relator” se deu, pela edição da Lei nº 13.957, de 2019, que alterou a lei de diretrizes orçamentárias – LDO 2020 (Lei nº 13.898), por meio da criação do RP 9, especificamente, em seu art. 7º, § 4º, inciso II, alínea C, item 4. Essa autorização legislativa, criada durante as discussões do PLDO para 2020, não é algo novo, apesar de, anteriormente, não ter um marcador específico.

¹ Versão revisada do texto publicado, em “Migalhas”, <https://www.migalhas.com.br/depeso/348203/o-orcamento-secreto-e-a-intransparencia-publica>, em 7 jul. 2021.

² Assessor de orçamento no Senado Federal, Advogado, Especialista em Direito Eleitoral (PUC Minas) e Legal Tech, Direito, Inovação e Startups (PUC Minas), Pós-graduando em Orçamento Público (ILB). Email: marcellorvd@gmail.com.

Nos anos anteriores, o parecer preliminar da LOA tinha o condão de dar, ou não, a permissão para que o Relator Geral pudesse criar emendas, como foi o caso dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, por exemplo. Essa autorização dava ao relator o direito de incluir vários tipos de despesas, necessários à aprovação da LOA, ou seja, o relator fazia suas emendas de modo a tornar o projeto exequível e aprovável do ponto de vista político-orçamentário.

A LDO 2020, permitiu ao Relator Geral da LOA incluir despesas, em diversos órgãos, a níveis nunca antes observados, as quais seriam controladas e geridas por ele próprio, por meio do RP 9. Os parlamentares tentaram, inclusive, tornar esse tipo de emenda impositiva, por meio do art. 64, § 23 da LDO 2020, posteriormente vetado, pelo Presidente da República.

Nasce, a partir daí, um “orçamento paralelo” ou, como foi apelidado, “orçamento secreto”, administrado pelo relator geral, porém sem a mesma transparência aplicada às emendas individuais e de bancada (RPs 6 e 7).

Como funcionam as emendas individuais e de bancadas?

As emendas em questão geralmente são apresentadas de duas maneiras:

1 – De forma genérica: em que, geralmente, se indica o órgão, para delimitação do beneficiário, em momento futuro, quando da abertura do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP;

2 – De forma específica (carimbada): onde, na própria emenda, define-se o beneficiário, o estado, os municípios e, às vezes, até mesmo, o objeto de execução.

Após a discussão, as emendas são encaminhadas aos relatores setoriais e, conseqüentemente, ao relator geral, que profere um parecer consolidado, pela aprovação, rejeição ou inadmissão das mesmas. Esse relatório é submetido à apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

Depois que o orçamento é aprovado e sancionado, pelo Presidente da República, a LDO estabelece um prazo, para que o Governo promova a abertura do SIOP, que é de, geralmente, 5 dias após a publicação da LOA.

Nesse sistema, os parlamentares e as bancadas indicam os beneficiários de cada emenda apresentada, genericamente, ou reafirmam as indicações já especificadas, na própria Lei Orçamentária, bem como a ordem de prioridade de execução.

Dessa forma, cada parlamentar explicita a destinação e a alocação dos recursos públicos de sua “cota” dentro do Orçamento Federal.

Isso permite aos sistemas de monitoramento de recursos, como Portal da Transparência, Siga Brasil, e o próprio site da CMO, um real acompanhamento dos recursos enviados por esses parlamentares.

Esses sistemas permitem, inclusive, o acompanhamento das empresas que executaram as despesas, nos âmbitos estaduais, municipais, bem como das entidades do terceiro setor, promovendo-se transparência e eficiência, na fiscalização dos recursos orçamentários, facilitando-se a ligação entre o beneficiário final e o parlamentar autor da emenda.

No caso das emendas de relator, isso não ocorre. Temos um orçamento destinado a diversos órgãos, sem uma destinação específica ou mesmo critérios objetivos para sua distribuição.

O que tem sido percebido é o favorecimento desproporcional de um grupo de parlamentares (inominados), geralmente governistas, em detrimento da totalidade dos senadores e deputados do Congresso Nacional, por meio da distribuição dos chamados “recursos extraorçamentários”, que nada mais são do que recursos do próprio Orçamento Geral da União, alocados nos ministérios, distribuídos a alguns congressistas, além daqueles já garantidos pelas emendas individuais e de bancada a cada um dos autores.

Em consulta ao SIGA Brasil, extrai-se que, apenas em 2020, foram empenhados quase R\$ 20 bilhões em emendas de relator, recursos sem justificção de destinação ou identificação do autor de fato, pois apesar de estarem registradas como emendas de relator-geral, são destinadas por acordo entre o governo e suas bases.

Para se ter ideia da dimensão do poder do relator-geral, em 2020, o valor de suas emendas superou as emendas de Bancada Estadual, Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, Senadores e Deputados, que, somadas, consubstanciam-se em um aporte de 15,6 bilhões de reais, contra quase 20 bilhões do relator geral.

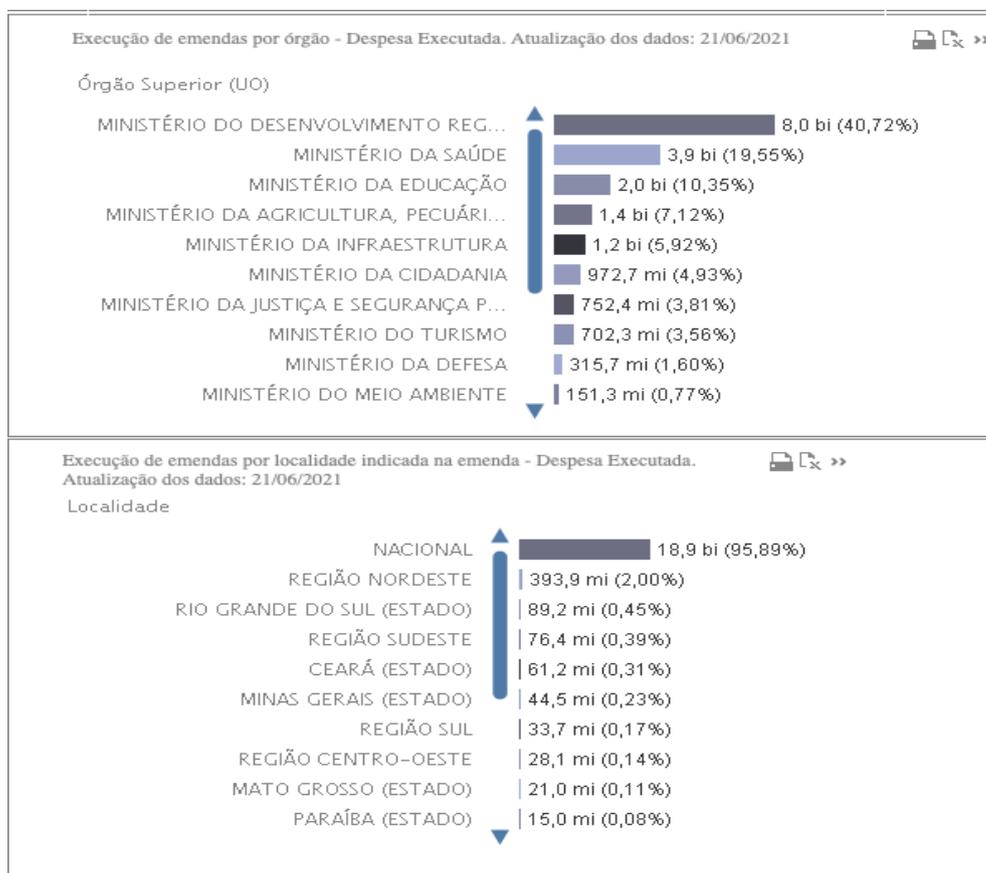
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
BANCADA ESTADUAL	27	546	5.927.298.253	5.863.241.414	5.863.241.414	5.071.518.829
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	25	94	325.123.243	293.060.227	293.060.227	153.818.300
COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO	4	16	118.502.428	117.694.940	117.694.940	91.934.217
COMISSÃO SENADO FEDERAL	13	50	196.044.237	171.875.250	171.875.250	22.595.452
DEPUTADO FEDERAL	1.190	20.307	8.177.277.710	7.970.895.254	7.970.895.254	7.993.660.872
RELATOR-GERAL	0	318	20.141.935.036	19.735.866.956	19.735.866.956	7.013.159.578
SENADOR	192	2.947	1.291.176.100	1.257.063.992	1.257.063.992	1.194.057.377
SOMA	1.451	24.278	36.177.357.007	35.409.698.033	35.409.698.033	21.540.744.625

Os Ministérios que mais receberam recursos das emendas de relator foram: Ministério do Desenvolvimento Regional, R\$ 8 bilhões, Ministério da Saúde, R\$ 3,9 bilhões, Ministério da Educação, R\$ 2 bilhões e Ministério da Agricultura, R\$ 1,4 bilhão.

Curiosamente, são os Ministérios com maior facilidade, para o trânsito e alocação de recursos, como compra de máquinas e equipamentos, no MDR e Agricultura, compra de ônibus escolares, no MEC/FNDE, e custeios de serviços de saúde e COVID, no Ministério da Saúde.

Esses objetos são estratégicos, pois permitem uma maior capilaridade para divisão dos recursos. Desses valores, mais de 95% foram destinados à rubrica Nacional, enquanto os estados mais agraciados, nos subtítulos de cada ação, foram, nessa ordem: Ceará, estado do Relator Geral, Deputado Domingos Neto, Minas Gerais e Mato Grosso.

Além disso, de acordo com análise feita pelo TCU, o município de Tauá, governado pela mãe do relator Domingos Neto (PSD-CE), recebeu R \$146 milhões, em 2020, média de R\$2.476,77 por habitante.



Nota-se que os atendimentos dessas emendas são feitos, por meio de ofícios destinados diretamente aos ministros das pastas ou dos órgãos políticos do governo federal, que, discricionariamente, distribuem tais recursos de maneira indiscriminada, ou, pelo menos, não transparente, para um grupo de parlamentares específicos. É importante ressaltar que tal inovação é uma criação legislativa, bem aproveitada, pelo governo federal, criando uma espécie de parlamentarismo velado, onde grande parte dos recursos discricionários ficam a cargo do Parlamento e não do Chefe do Executivo.

Não se trata de uma prática inovadora. Desde o regime militar, o governo já se utilizava de acordo junto aos seus apoiadores. No governo FHC, esses acordos circundavam as lideranças partidárias do Congresso Nacional. Já, no governo Lula, os congressistas se organizaram, para fortalecer as negociações de acordos políticos, bem evidenciadas pelo nascimento do mensalão. Pelo contexto histórico, mostra-se que as negociatas, entre Legislativo e Executivo não são algo novo, mas algo que tem se aperfeiçoado, ao longo do tempo, tendendo à formação de blocos de coalizão, um parlamentarismo velado ou semipresidencialismo, em que tais blocos blefam com o governo, para consecução de seus interesses, republicanos “ou não”. É a transformação de um modelo partidário para um modelo de cadeia alimentar, onde os mais fortes detêm mais poder e, consequentemente, “engolem” os mais fracos, que, por falta de equidade, deixam de sobreviver politicamente e deixam segmentos sociais sem representação satisfatória.

A grande crítica a esse sistema é que muitos parlamentares ficam “a ver navios”, enquanto a execução dessas emendas ocorre, livremente, entre os “amigos do rei”, sem a participação democrática de todos os congressistas eleitos.

Os questionamentos mais gritantes resultantes dessa celeuma são: Quais critérios estão sendo utilizados para essa distribuição? Legalmente, ao ferir o princípio da transparência orçamentária, esses recursos não seriam considerados inconstitucionais? Outra questão importante seria analisarmos a discussão do ponto de vista eleitoral: A desproporção, na distribuição dos recursos públicos, não estaria gerando um favorecimento político aos parlamentares beneficiados, desbalanceando-se o sufrágio?

Todos os questionamentos são plenamente importantes. Quando não temos um critério absoluto e objetivo para a distribuição de emendas. Parte do orçamento (RP9) é transformado em emendas individuais, para públicos específicos, sem equidade não apenas regional, mas partidária e parlamentar. Dessa forma, fortalecem-se alguns grupos políticos já fidelizados e são enfraquecidos aqueles que não rezam pela mesma cartilha. Temos, portanto, a criação de um clientelismo de elite, em torno das indicações de recursos de relator, além da volta da prática “lulista” do “pires na mão” nas relações parlamentares com o Executivo.

Vimos, no passado, fenômenos parecidos com os que ocorrem agora, que marcaram de maneira negativa nossa história. Casos de corrupção e de malversação do dinheiro público, já tão escassos à sociedade.

Podemos citar casos emblemáticos, como “Anões do orçamento”, “Mensalão” e o “Petrolão”, dentre outros subterfúgios não republicanos, utilizados para compra de apoio parlamentar, o que provocou várias crises institucionais e financeiras em nosso País.

Percebemos, nesse processo, a quebra de vários princípios orçamentários:

Unidade: O art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e o § 5º do art. 165 da Constituição Federal – CF 1988 estabelecem que o orçamento deve ser único. Apesar de o total das despesas estarem lançadas de maneira correta, na peça orçamentária, as distribuições não transparentes geram uma execução paralela àquela disciplinada pelo princípio da especificação. O orçamento paralelo apresentado, pelas emendas de RP9, torna-se notadamente dissonante das características necessárias ao cumprimento do princípio da Unidade Orçamentária.

Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação: Estes princípios estabelecem que as receitas e despesas devem ser apresentadas de forma clara, na Lei Orçamentária, de maneira a evidenciar, de maneira pormenorizada, as origens dos recursos e suas respectivas aplicações. Essa regra possui o condão de propiciar o controle do gasto público, inibindo as dotações genéricas. Tal princípio se encontra disciplinado, pelo art 5º da Lei nº 4.320, de 1964, e sua aplicação, aparentemente ignorada, pelos grupos de elite do Congresso Nacional, permitiria ao cidadão contribuinte ter a ideia de quem está escolhendo a alocação de recursos e quais os reais motivos para essa distribuição, se democráticos ou meramente eleitorais ou eleitoreiros.

Regionalização: princípio que consiste, na diminuição das desigualdades sociais e regionais, aparentemente burlado, pelas novas distribuições de emendas de relator, conforme já evidenciado neste artigo, por meio de exemplificação da distribuição per capita incoerente na distribuição do orçamento para 2020. Esse princípio é evidenciado, no §7º, do art. 165 da CF 1988. O orçamento precisa atender a critérios de proporcionalidade populacional, ao contrário da distribuição, por parlamentar, feita pelas indicações do RP9.

Publicidade e Transparência: Sem sombra de dúvida, esse é o principal princípio ignorado, pelas alocações de emendas de relator. Preceitua a publicidade, em veículos de comunicação, para conhecimento público, para eficácia de sua validade. Ele é esculpido, no art. 37 da CF de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:”. Também, pelo o art. 48 da LRF: “instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada **ampla divulgação**, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”.

Esse novo instituto, criado pelo RP 9, apresenta-se, claramente, de maneira inconstitucional, ferindo de morte vários princípios orçamentários que regem a administração pública. Fato esse já evidenciado por análise técnica feita pelo TCU. Além disso, o Supremo Tribunal Federal já analisa a inconstitucionalidade desse instrumento,

fato que, se confirmado, trará insegurança jurídica às execuções orçamentárias já finalizadas, além de evidenciar um imenso prejuízo já realizado aos cofres públicos.

Faz-se necessário, portanto, que os órgãos de controle, como o TCU, investiguem tais práticas, constitucionalmente já apontadas como irregulares, sob pena de colocarmos em risco um pilar democrático, como o princípio da transparência orçamentária, conquistado “a duras penas”, e agora ameaçado, pela insegurança jurídica, provocada pela falta de critérios objetivos e legalidade, constitucionalmente estabelecidos, para distribuição dos recursos públicos.

As sequelas dessa verdadeira aberração orçamentária têm sido sentidas, até hoje, pela execução dos Restos a Pagar. Foram mais de 10 bilhões de reais empenhados, em 2020, no apagar das luzes”. Um cavalo de Troia dado de presente de Natal às finanças públicas e aos brasileiros.