

O “ORÇAMENTO SECRETO”: Entenda a mais recente polêmica envolvendo o orçamento público federal

Coluna Fiscal – JOTA – 27.5.2021 – v final
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021>

Desde seus primórdios, o orçamento público, inicialmente uma mera peça contábil para registros de receitas e despesas, assumiu funções de instrumento de gestão, planejamento e de transparência para a atividade financeira do Estado¹.

É de todo incompatível com as funções do orçamento público e das demais leis orçamentárias o sigilo e a obscuridade. E, por consequência, qualquer modalidade de “orçamento secreto”, expressão que ocupou espaço na mídia nas últimas semanas, após a divulgação, pelo periódico Estado de São Paulo², de notícia informando existirem atividades financeiras que escapariam à transparência ínsita às leis orçamentárias. Vale, portanto, compreender melhor o assunto.

Para isso, é preciso conhecer algumas peculiaridades das leis orçamentárias. A começar pelo seu procedimento especial de elaboração. Trata-se de lei de iniciativa privativa e vinculada do Poder Executivo,

-
- 1 Sobre o tema, veja CONTI, José Mauricio. *Planejamento orçamentário da administração pública*. São Paulo: Blucher, 2020, p. 80-87. Versão eletrônica gratuita (www.blucher.com.br).
 - 2 *Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso*, dentre outras, em 8 de maio de 2021.

anual, para todos os entes da federação. Sendo assim, todos os anos, a administração pública passa por um complexo processo de coleta de informações, análises e estudos com vistas a dar subsídios para que o chefe do Poder Executivo, na data fixada, apresente o projeto de lei orçamentária perante o Poder Legislativo, a quem caberá apreciar, interferir nos limites da lei, deliberar e aprovar, até que o projeto seja transformado na lei orçamentária anual (LOA).

No âmbito federal, caberá ao Presidente da República apresentar o projeto de lei orçamentária até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (final de agosto) – o que se denomina de fase administrativa de elaboração da peça orçamentária – devendo o Congresso Nacional deliberar e devolver para sanção até o final da sessão legislativa (CF, art. 84, XXIII e ADCT, art. 35, § 2º, III), para que o ano se inicie com a lei orçamentária aprovada. Uma evidência do sistema de freios e contrapesos, permitindo a participação de ambos os poderes na elaboração daquela que é a lei mais importante para o país, logo abaixo da Constituição (STF, ADI 4.048).

As questões motivadoras da controvérsia, que tem ocupado espaço na mídia desde o início do mês, relacionam-se à participação do Congresso Nacional na fase legislativa de elaboração da lei orçamentária.

Apresentada a proposta de LOA pelo Presidente, o documento é encaminhado ao Congresso Nacional, que o apreciará por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, a quem competirá dar parecer sobre as emendas apresentadas pelos parlamentares, que devem observar o disposto no art. 166, § 3º da Constituição, e demais normas pertinentes, consolidando o texto final a ser submetido ao Plenário para votação.

Essa participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento federal tem gerado inúmeras controvérsias e polêmicas há décadas, dada a forma como tem sido tratada ao longo do tempo. Objeto de disputas políticas, e meio de cooptação de parlamentares, tanto pelo Poder Executivo como internamente, a questão já foi objeto até mesmo de uma CPI no início da década de 1990, que resultou em perda de mandato e renúncia de vários parlamentares. Fico conhecida como a “CPI dos anões do orçamento”, tendo os trabalhos produzidos pela comissão resultado em material útil para o aperfeiçoamento do sistema de elaboração e execução orçamentárias.

A inclusão pelos parlamentares, na fase legislativa de elaboração do orçamento, de recursos específicos para áreas e setores de seu interesse, por meio de emendas parlamentares, em geral operacionalizadas por meio de transferências voluntárias, sempre foi terreno fértil para a barganha política, motivadas por razões republicanas, ou nem tanto³.

Na tentativa de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo na liberação de recursos inseridos no orçamento pelas emendas parlamentares, durante a gestão na fase de execução orçamentária, foram aprovadas diversas emendas constitucionais (EC) recentes relacionadas ao tema do “orçamento impositivo” (especialmente ECs 86/2015, 100/2019, 102/2019 e 105/2019), assuntos já longamente abordados aqui neste mesmo espaço⁴. Com isto, os recursos inseridos na lei orçamentária pelos parlamentares por meio de emendas passaram a ser de “execução obrigatória”, não sendo possível contingenciá-las – ao menos, não com a liberdade e discricionariedade até então vigente –, ficando sujeita eventual inexecução a restrições mais rígidas.

Esta nova sistemática aumentou o poder do Congresso Nacional sobre os recursos do orçamento federal, pois, a partir do momento em que o Presidente da República apresenta a proposta de lei orçamentária, o controle de parte desses recursos passa a ser do Parlamento. Haverá um montante de recursos que podem ser destinados pelas decisões tomadas pelos congressistas sobre uma parcela do orçamento, e que não serão posteriormente alterados ao longo da execução orçamentária. Ou, ao menos, com a mesma liberdade antes existente por parte do Poder Executivo.

Não obstante os recursos destinados às emendas, que constituem uma “cota” atribuída aos parlamentares no gigantesco montante de recursos do orçamento federal (4,3 trilhões de reais, pela lei orçamentária de 2021), ainda seja proporcionalmente pequeno, o valor absoluto dos recursos é imenso, despertando o interesse e cobiça de todos. E a complexidade na operacionalização das emendas parlamentares deu origem a

3 Veja, sobre esse tema, os textos de minha autoria “Emendas ao orçamento e o desequilíbrio dos poderes” (p. 219-222) e “Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo” (p. 19-22), ambos insertos na obra: *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019. A versão eletrônica é gratuita (www.blucher.com.br).

4 “Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate” (publicada em 18.4.2019), p. 85-89; EC 105: presente de Natal ou uma aposta na liberdade com responsabilidade? (publicada em 26.12.2019), p. 3-7.

uma multiplicidade de espécies de emendas, cada uma com suas características e regime jurídico, para regular a distribuição do poder sobre esses recursos dentro do Parlamento.

Há as *emendas individuais*, atribuídas a cada senador ou deputado; as *emendas de bancada*, que são apresentadas coletivamente pelos deputados e senadores; as *emendas de comissão*, oriundas das comissões técnicas da Câmara e do Senado; e as *emendas de relator*, de responsabilidade do relator-geral da lei orçamentária.

Sendo assim, do montante destinado ao conjunto das emendas parlamentares, pelas regras e decisões políticas internas do Congresso, distribuem-se os valores entre as várias espécies de emendas, que, em sendo acolhidas pela Comissão Mista de Orçamento e aprovadas em decisão plenária, passam a integrar e compor a lei orçamentária, uma vez sancionada e publicada.

E o que divulgou-se ter ocorrido no caso do chamado “orçamento secreto”?

Consta terem sido destinados 3 bilhões de reais para as *emendas de relator*, também conhecidas pela sigla RP 9⁵, sob controle do Senador Márcio Bittar (MDB-AC), que é o relator do projeto de lei orçamentária, conforme designação feita pela CMO. Estes valores, que se alega terem sido superiores aos de praxe para esse tipo de emenda, em geral utilizada para ajustes finais no orçamento, teriam contemplado parlamentares comprometidos com o governo, dando continuidade à antiga prática de instrumentalizar as emendas parlamentares para cooptação política, que se procurou reduzir com as recentes alterações constitucionais. E evidencia uma possível alteração no poder de dispor desse instrumento, antes uma prerrogativa essencialmente operacionalizada pelo Poder Executivo, e que agora coloca Poder Legislativo, na pessoa do relator-geral do orçamento, como mais um ator de destaque nesse processo. Um indicativo de que a prática pode ter continuado, apenas mudado de mãos.

E quais razões levam tal prática a ser alcunhada de “orçamento secreto”?

5 A RP sigla significa Resultado Primário. As emendas RP 9 são emendas que tem identificador de resultado primário 9, integrando as espécies de emendas que não podem ser alteradas por meio de portaria do Secretário de Orçamento Federal (*Manual Técnico de Orçamento – MTO* 2021. Edição 2021 – 12ª versão. Brasília: Ministério da Economia, 2021, p. 127).

Nesse caso, a questão está em outra seara.

O orçamento, como constou no início desse texto, tem a função de tornar transparentes as atividades financeiras do ente federado, o que ficou ainda mais evidente após a positivação do princípio da transparência fiscal, inserto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve fazer nele constar todas as informações necessárias e suficientes para que seja possível acompanhar a arrecadação e destino dos recursos públicos, e permitir a fiscalização.

Segundo noticiado, recursos das emendas de relator (RP 9) constam na lei orçamentária para programas governamentais, especificados na forma da legislação orçamentária, mas cujos dados acabam sendo insuficientes para se ter as informações específicas que permitam conhecer quem foi o parlamentar responsável pela indicação dos recursos. Cita-se como exemplo a indicação, por parlamentares, de recursos para a Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), e que teriam sido por ela utilizados para a compra de tratores (daí a origem da expressão “tratoraço” pela mídia) por valores acima do mercado. Tais valores constaram do orçamento apenas como sendo dotação dos programas “apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implementação e qualificação viária” e “apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado”, sendo possível aferir a destinação específica anteriormente referida apenas por meio de ofícios internos do Ministério do Desenvolvimento Regional, responsável pela gestão dos referidos programas orçamentários⁶, cujo acesso é mais difícil de ser obtido. Ou seja, não obstante as rigorosas normas de transparência exigidas pela legislação orçamentária, ainda é possível haver informações importantes não disponíveis.

De todo o exposto, várias são as constatações. A primeira delas é que o orçamento, em especial o federal, é por demais complexo, e envolve muitos recursos, o que exige especial atenção e cuidado com esta lei fundamental para o país, e que cada vez mais precisa ser levada a sério. Em segundo lugar, vê-se que o processo orçamentário precisa ser contínua e permanentemente aperfeiçoado, pois pequenos detalhes envolvem

6 “Tratoraço”: entenda o suposto “orçamento secreto” de Bolsonaro que deverá ser investigado pelo TCU. *Estadão*, 12.5.2021.

muitos recursos, e podem importar em perdas e desvios que não devem mais ser admitidos. Em terceiro lugar, que não se pode fazer com que as tentativas de aprimoramento do processo orçamentário apenas façam trocar de mãos o poder de usar mal os recursos públicos. E, por fim, que para levar o Direito Financeiro a sério é preciso vencer batalhas de uma luta que é permanente.