

AS EMENDAS PARLAMENTARES, O “ORÇAMENTO SECRETO”, A COOPTAÇÃO E CORRUPÇÃO NA POLÍTICA

Estadão, Blog Fausto Macedo – 23.8.2021

<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/as-emendas-parlamentares-o-orcamento-secreto-a-cooptacao-e-corrupcao-na-politica>

A disputa por recursos públicos sempre ocupou o núcleo da guerra política. Não é novidade que o dinheiro instrumentaliza a disputa pelo poder. Ou vice-versa. Dinheiro e poder sempre estabeleceram uma relação simbiótica e indissociável. No mais das vezes, pouco ou nada republicana.

No âmbito das finanças públicas essa relação fica ainda mais visível, e podemos ver expostas boa parte das entranhas que se tenta esconder.

Já há alguns meses a polêmica envolvendo o “orçamento secreto” e, mais recentemente, os repasses de verbas públicas, têm ocupado as atenções da mídia, e vê-se estarmos diante do retorno à superfície de um antigo problema que nunca deixou de existir, justamente por estar no âmago dessa instrumentalização da disputa pelos recursos públicos. Um problema tão antigo quanto o orçamento, e não tenham dúvidas de que surgiram simultaneamente. E o mais amplo possível no espectro político, não deixando inocentes em nenhuma vertente ideológica.

A relevância da disputa pelo poder no âmbito das finanças públicas é tão significativa que a organização do Estado brasileiro, no que não difere dos demais, prevê uma cuidadosa, ainda que imperfeita, partilha de atribuições em matéria orçamentária, em uma clara aplicação do sistema de “freios e contrapesos” que caracteriza os Estados Democráticos de Direito.

O Poder Executivo elabora as leis orçamentárias, que são submetidas ao Poder Legislativo para apreciação, deliberação e aprovação. Cabe ao Poder Executivo o papel de principal condutor da execução orçamentária, e ao Legislativo a fiscalização.

Nesse processo orçamentário, em cujas fases se materializam as disputas pelos recursos públicos, as tensões dessa relação difícil expõem detalhes dessa guerra permanente.

A participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, por meio de emendas ao projeto encaminhado pelo Poder Executivo, e a posterior execução orçamentária desses recursos contemplados nos orçamentos pelas referidas emendas, há tempos vêm sendo um problema de difícil solução.

A multiplicidade de atos que envolvem elevado grau de discricionariedade dos atores envolvidos, lacunas na legislação, somadas à ineficiência e descumprimento das normas existentes, sempre foram um campo aberto para práticas de corrupção. Desde que o assunto se tornou amplamente conhecido, no início da década de 1990, com a “CPI dos anões do orçamento”, o ordenamento jurídico vem sendo continuamente modificado. As emendas constitucionais mais recentes sobre o tema, iniciadas principalmente a partir da “emenda do orçamento impositivo” (emenda constitucional 85, de 2015), vêm tentando impor maior rigidez no processo orçamentário, mitigando a discricionariedade e tentando reduzir as possibilidades abertas para práticas corruptas, ou mesmo a utilização como instrumento de cooptação política.

Mesmo assim, “o diabo mora nos detalhes”, já diz o conhecido provérbio, e o sistema atualmente vigente, que ampliou as modalidades de emendas parlamentares, admitindo emendas individuais, coletivas (ou “de bancada”), do relator do projeto de lei, acrescidas de uma interpretação “generosa” da amplitude no uso dessas emendas, mantém ainda abertas várias portas com a fechadura destrancada para deixar o acesso facilitado a recursos públicos sem a devida transparência.

Permite ainda que o parlamentares se aproveitem dessas vulnerabilidades do sistema para operacionalizar gastos sem deixar claro quem se responsabiliza por eles e o que exatamente se faz com o recurso distribuído. As emendas do relator, tipo RP 9, se somam a práticas já antigas e disseminadas de “troca de autoria” de emendas, dentre outras, introduzindo uma indesejada opacidade ao processo orçamentário, colocando obstáculos

à necessária transparência que é hoje um princípio do Direito Financeiro, fundamental para a democratização e o controle dos recursos públicos.

Os avanços obtidos nos últimos anos no combate à corrupção, na imposição de uma cultura de ética e integridade nos setores público e privado, no Brasil e no mundo, com o aperfeiçoamento constante da legislação brasileira nesse campo, não pode deixar de focar seus esforços no ainda necessário aperfeiçoamento do processo orçamentário, onde sempre esteve concentrada uma verdadeira guerra na disputa por dinheiro e poder.

O fato é que na disputa pelo dinheiro público o jogo é bruto. É muito difícil manter essa partida “dentro das quatro linhas”. Quem está no campo quer mesmo é ganhar, com ou sem a ajuda do árbitro, e obedecer às regras parece ser um detalhe não muito relevante. Nesse caso a torcida precisa ajudar, não pode ficar só assistindo. Vai ter de entrar em campo, numa luta que é permanente e não vai acabar tão cedo.

