

## Risco de novos “anões” coronelistas do orçamento abre 2020



**Élda Graziane Pinto**  
procuradora do Ministério  
Público de Contas de SP

“[...] 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”.

Victor Nunes Leal (Coronelismo, Enxada e Voto)

A aprendizagem com os erros do passado é compromisso necessário para quem pretende melhores condições de vida no futuro. Hoje o desafio é ainda maior, porque precisamos pensar sobre os rumos da década que se inicia junto com este 2020.

A despeito da esperança típica do réveillon, o cenário fiscal brasileiro indica haver uma deliberada tendência à repetição dos erros, como se não houvesse memória do passado, tampouco esperança de melhoria no futuro. Apenas paira no ar o temor de espoliação sempre presente do erário para fins de curto prazismo eleitoral e fisiologismo fiscal.

Tragicamente somos contumazes prisioneiros da armadilha patrimonialista que associa discricionariedade orçamentária quase no limite da arbitrariedade, desapeço ao médio prazo inscrito no planejamento e trato pessoal (quicá feudal) das transferências voluntárias e das emendas parlamentares.

A Emenda 86/2015 e as recentes EC’s 100, 102 e 105/2019 prometem avanço na relação do Legislativo com o Executivo ao longo das várias etapas do ciclo orçamentário, bem como visam aproximar os parlamentares com suas bases eleitorais nos municípios e estados. Mas os riscos envolvidos superam largamente os supostos benefícios alardeados, sobretudo, na figura da “transferência especial” inscrita no art. 166-A, para fins de repasse flexibilizado das emendas parlamentares impositivas.

O caráter supostamente livre da transferência especial decorre da ausência de qualquer plano de trabalho a lhe condicionar o alcance de fins previamente pactuados ou planejados. Somem-se a isso os fatos de

que os recursos não oneram o cômputo da receita corrente líquida que serve de base de cálculo para os limites de despesa de pessoal e de endividamento do ente beneficiário, bem como devem ser primordialmente executados com despesas de capital (no mínimo, 70% do total dessa espécie). Nada foi dito ou previsto sobre o estoque de obras paradas, a despeito do art. 45 da LRF, tampouco sobre a necessidade de coerência e aderência ao planejamento setorial das políticas públicas.

Diante do estreito calendário político já em jogo, as transferências especiais devem impactar forte e imediatamente as eleições municipais de 2020, com risco até mesmo de abuso de poder político. Como se já anteviesse tal risco cronológico em face da vedação inscrita no art. 73, VI, alínea “a” da Lei 9504/1997, o art. 2º da Emenda 105/2019 determinou que seja assegurado, ainda no primeiro semestre de 2020, o efetivo repasse financeiro de 60% do total das transferências especiais.

Não se trata apenas de questionarmos a pessoalidade e o curto fôlego do repasse, haja vista o seu desiderato implícito de impactar a dinâmica eleitoral municipal. Aqui nos interessa especialmente a natureza constitutiva do fenômeno: cada deputado e senador pode vir a se comportar como ordenador arbitrário de despesas até o limite da sua emenda pessoal, pois cada mandato parlamentar tende a ser tratado como uma unidade orçamentária autônoma que passa ao largo do planejamento orçamentário e setorial.

Em uma analogia com a Teoria do Órgão, de Otto Gierke, cada parlamentar seria o órgão responsável não só pela elaboração, mas também assumiria a responsabilidade, ainda que indiretamente, pela execução, como uma espécie privilegiada de ordenador de despesa da transferência especial da sua emenda impositiva, até porque seu próprio mandato corresponderia a uma heterodoxa unidade orçamentária. Para Ribamar Oliveira<sup>[1]</sup>:

Depois que o Orçamento é aprovado, ele ou o seu assessor entra no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e coloca o CNPJ de cada município onde os recursos serão aplicados. A dotação orçamentária, portanto, é vinculada não a uma função, como saúde ou educação, mas a uma pessoa, no caso o parlamentar que fez a emenda.

[...] Com suas emendas, os parlamentares passaram a ter o direito de orçar uma parte considerável do dinheiro público. Em 2020, são mais de R\$ 20 bilhões. 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.** (grifo nosso)

Tal risco de “loteamento” merece ser lido junto com a agenda de ampliação do Fundo Eleitoral que trafegou no PLOA 2020, tal como pertinentemente suscitado por Bruno Carazza<sup>[2]</sup>: “Com mais dinheiro e menos controle, os donos dos partidos terão o cenário perfeito para levar adiante esquemas com empresas de parentes e amigos.”

A própria pretensão de ampliar o fundo eleitoral, em detrimento de áreas sensíveis como saúde e educação<sup>[3]</sup>, comprovou o risco de desconstrução das vinculações orçamentárias que amparam direitos sociais. Foi uma demonstração do quanto se pode veloz e vorazmente esvaziar a ordenação legítima de prioridades inscritas no planejamento orçamentário para atender ao curto prazo eleitoral e gerar maior

---

fisiologismo fiscal.

A bem da verdade, desvincular, desobrigar e desindexar (DDD), como pretende o Ministério da Economia, só aceleraria o ciclo vicioso de corrupção e reprodução do coronelismo[4] pautado pela distribuição errática de recursos públicos, registrado historicamente por Victor Nunes Leal:

"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."

Invocando falseadamente a ideia de orçamento impositivo, o que mais o Congresso fez foi tentar pautar a centralidade da sua influência nas eleições municipais, quer diretamente na majoração do financiamento público das candidaturas, quer indiretamente na forma das transferências de emendas impositivas flexibilizadas.

Ao invés de efetivamente aprimorar o pacto federativo, o trato patrimonialista/coronelista da execução orçamentária municipal tem sido disputado pelo Executivo e agora, mais recentemente, pelo Legislativo. Eis um movimento pendular que efetivamente desloca o peso do presidencialismo de coalizão brasileiro, tal como suscitado por Sérgio Abranches[5], para uma espécie de protagonismo parlamentar de retaliação ao Executivo:

“O protagonismo do Legislativo manifesta-se mais como crise do que como alternativa funcional. [...] O Congresso é dividido por natureza. Só consegue unir-se em torno de mínimos denominadores comuns, ou após demorada construção de consenso social e político, estimulado pela convicção geral de que há uma emergência.

[...] Não vejo como o modelo político brasileiro possa transitar do presidencialismo de coalizão para um parlamentarismo voluntarista, a não ser em um perigoso processo de dissolução institucional. [...]

O maior engessamento orçamentário, ampliando a faixa impositiva das liberações de recursos, buscou travar a discricionariedade do presidente na alocação das verbas, em retaliação à sua negativa de negociar politicamente.”

Precisamos nos conscientizar do risco de que as transferências especiais, na prática, personifiquem dotações orçamentárias como se fossem obras do parlamentar “X” ou “Y”. Em última instância, estão postas na mesa todas as condições para que se reproduza não só o histórico coronelismo, como também voltemos a presenciar capturas equivalentes ao escândalo dos “Anões do Orçamento”[6].

Vale lembrar que, em 1994, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento analisou irregularidades na elaboração e execução orçamentária da União. Seu relatório final[7] diagnosticou que:

“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)

Ambos os esquemas (das empreiteiras e das subvenções) envolviam deliberada captura do ciclo orçamentário por uma cadeia de agentes públicos e privados que atuava em rota de enriquecimento ilícito e dano ao erário. O assustador é que, embora tenham sido publicadas há 26 anos, as conclusões da CPMI dos “Anões do Orçamento” ainda são extremamente atuais.

No caso das obras, a relação indireta de drenagem dos recursos públicos no trato com empreiteiras foi descrita como uma captura que ia desde a própria sugestão dos projetos aos prefeitos e governadores até toda sorte de *lobbies* e intermediações ao longo da execução orçamentária. Isso ocorria sem que fosse sequer resguardado financiamento para as obras que já estivessem em andamento. Importante era vender a ideia obras novas, com suas respectivas cotas de rateio:

“Há fortes indícios de que em todos esses níveis – elaboração de projetos, empréstimos, inclusão no Orçamento, aprovação de emendas e liberação de recursos – o esquema das empreiteiras distribuía “participações”, que não são nada menos que propinas, o salário da corrupção”. (p.V.III-6)

Em relação às entidades do terceiro setor beneficiárias de repasses a título de subvenções, o relatório final é enfático em apontar sua instrumentalização para o desvio direto em prol dos parlamentares que fraudavam o instituto:

“1ª. O Parlamentar criava ou patrocinava a criação de entidades que eram inscritas no Conselho Nacional de Serviço Social.

2ª. Essas entidades formavam “holdings”, controlando diversas outras, que também se credenciavam a receber dinheiro da União.

3ª. As entidades eram controladas por pessoas intimamente ligadas aos Parlamentares, seus familiares, empregados ou prepostos.

4ª. O Parlamentar integrante do esquema, não raro, alienava todo seu patrimônio em favor da “holding”, para alegar, em caso de eventual necessidade, que não possuía fortuna pessoal.

5ª. As entidades cometiam toda sorte de fraudes, a maioria já constatadas pelo TCU, consistentes, principalmente, em desvio de recursos, utilização de notas fiscais falsas, emprego de “fantasmas” para transferir numerário para os membros do esquema, inexistência dos serviços sociais que declaravam realizar.” (V.III-7)

A CPMI do Orçamento chegou a propor algumas recomendações para correção de rumos de tamanhas irregularidades. Todavia, pouco avançamos desde 1994, como podemos depreender do seguinte rol exemplificativo de recomendações solenemente ignoradas:

1. Definição de percentual mínimo[8] de aplicação de recursos em continuidade de obras
2. Limitação do poder de emendar a lei orçamentária – proposta de restrição de emendas a “unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade” (p. V.III-14)
3. Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo
4. Extinção das subvenções sociais
5. Limitação[9] das transferências federais voluntárias
6. Mudança na legislação referente aos créditos suplementares – vedação no 1º trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista
7. Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos – no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato
8. [Limitação do risco de abuso da] Imunidade Parlamentar

Falhas recalcitrantes e recomendações não acatadas afastam a tese de que a descentralização decisória do ciclo orçamentário federal, na forma de emendas parlamentares impositivas (individuais ou de bancada), seria meio ontologicamente capaz de democratizar sua destinação. Muito antes pelo contrário, o risco que antevemos é o de apropriação privada do interesse público, porque sequer fortalecemos suficientemente o planejamento que ordena prioridades legítimas, tampouco estruturamos qualitativamente as instituições de controle que atestariam o alcance efetivo dos resultados planejados a custos razoáveis.

Hoje levantamos todos esses riscos, porque é preciso insistir na necessidade de aprendermos com os erros do passado para avançarmos rumo ao futuro que desejamos construir a partir do aqui e agora. O que devemos sonhar para a década que se inicia neste 2020 é que a sociedade brasileira supere o trato coronelista do orçamento e assegure eleições efetivamente democráticas. Não é fácil, mas talvez somente agora tenhamos mais clareza de que democracia e orçamento são faces da mesma moeda.

---

[1] <https://valor.globo.com/brasil/coluna/loteando-o-orcamento-da-uniao.ghtml>

[2] <https://valor.globo.com/politica/coluna/poco-sem-fundo.ghtml>

[3] <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/claudiacollucci/2019/12/e-justo-tirar-r-500-milhoes-do-sus-para-engordar-campanha-politica.shtml>

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

[5] <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>

[6] <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html>

[7] <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/84896/CPMIOrcamento.pdf?sequence=1&isAllowed=1>

[8] “É necessário que se estabeleça um limite mínimo de aplicação de recursos de investimentos para continuidade de obras em curso. Consideramos que apenas 2/3 deles devam ser para tal fim apropriados, para que obras em andamento não tenham sua finalização postergada por falta de verbas, ao se conferir prioridade a novas realizações e passem a cumprir sua função em razoável espaço de tempo” (p. V.III-13-14)

[9] “Nas últimas décadas, a União assumiu, paulatinamente, maior controle sobre os Estados, enfraquecendo-os mais e mais, mercê de crescente centralização, chegando-se quase a implantar, na prática, situação semelhante à verificada no Estado Novo. A fim de manter fidelidade política que lhes garantisse maioria parlamentar, os governos de feição castrense restituíam, mediante as “transferências voluntárias”, parcela dos tributos arrecadados aos Estados, realizando obras ou subvencionando as chamadas ações sociais. Tal sistema facilitou a ação de poderosos agentes econômicos junto àqueles que decidiam, entre quatro paredes, a distribuição dos recursos. [...] Exceções devem ser unicamente as transferências destinadas a casos de calamidade pública, execução de planos nacionais ou regionais e em caso de guerra externa ou comoção intestina.” (p. V.III-17)

#### Date Created

31/12/2019