



**GABRIEL DIAS DE AVELAR SILVA**

**ORÇAMENTO SECRETO E DESEQUILÍBRIO POLÍTICO E  
ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DE 2022**

**LAVRAS-MG  
2023**

**GABRIEL DIAS DE AVELAR SILVA**

**ORÇAMENTO SECRETO E DESEQUILÍBRIO POLÍTICO E ECONÔMICO: UMA  
ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DE 2022**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito para a obtenção de título de Bacharel.

Prof. Dr. Ricardo Augusto de Araújo Teixeira  
Orientador

**Lavras-MG  
2023**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

ORÇAMENTO SECRETO E DESEQUILÍBRIO POLÍTICO E  
ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DE 2022 Gabriel  
Dias de Avelar Silva. - 2023/  
29 p.

Orientador(a): Ricardo Augusto de Araujo Teixeira.

TCC (graduação) - Universidade Federal de Lavras, 2023.  
Bibliografia.

1.

**GABRIEL DIAS DE AVELAR SILVA**

**ORÇAMENTO SECRETO E DESEQUILÍBRIO POLÍTICO E ECONÔMICO: UMA  
ANÁLISE DAS ELEIÇÕES DE 2022**

**SECRET BUDGET AND POLITICAL AND ECONOMIC IMBALANCE: AN  
ANALYSIS OF THE 2022 ELECTIONS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito para a obtenção de título de Bacharel.

APROVADA em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

---

Prof. Dr. Ricardo Augusto de Araújo Teixeira  
Orientador

**LAVRAS - MG  
2023**

*“Citação de algum autor para a epígrafe”*  
*Nome do autor*

## **AGRADECIMENTOS**

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso é um estudo sobre o orçamento secreto no Brasil e suas consequências nas eleições de 2022. Durante o trabalho, buscar-se-á entender a relação entre o Poder Legislativo e o Executivo no país, analisando os fenômenos e o arranjo de forças necessários para garantir a governabilidade. Frente ao direito financeiro, levantará a importância da participação do Legislativo na alocação das emendas individuais, de comissão e de bancada. Por outro lado, o orçamento secreto será analisado frente aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública. Sob a égide do direito eleitoral, analisar-se-á de que modo o orçamento secreto fere a igualdade entre os postulantes aos cargos legislativos. Em relação à declaração de inconstitucionalidade pelo STF, o trabalho apresentará os elementos centrais do acórdão. Por fim, analisar-se-á a situação fática após declaração de inconstitucionalidade.

**Palavras-chave:** Orçamento secreto. Desequilíbrio Político. Desequilíbrio Econômico. Direito Eleitoral. Princípio da Publicidade. Transparência. Impessoalidade. Direito Constitucional. Orçamento Público. Inconstitucionalidade

## **ABSTRACT**

The present course conclusion work is a study on the secret budget in Brazil and its consequences in the 2022 elections. It aims to understand the relationship between the Legislative and Executive Branches in the country, analyzing the phenomena and the arrangement of forces necessary to guarantee governability. Considering the financial law, it will raise the importance of the Legislative's participation in the allocation of individual, commission and bench amendments. On the other hand, the secret budget will be analyzed against the guiding constitutional principles of Public Administration. Under the aegis of electoral law, it will be analyzed how the secret budget hurts the equality between the candidates for legislative positions. Regarding the declaration of unconstitutionality by the STF, the work will present the central elements of the judgment. Finally, the factual situation after the declaration of unconstitutionality will be analyzed.

**Keywords:** Secret budget. Political imbalance. Economic Imbalance. Electoral Law. Advertising Principle. Transparency. Impersonality. Constitutional right. Public budget. Unconstitutionality

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
2	DELIMITAÇÃO CONCEITUAL.....	10
3	DOS TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES .....	12
4	ORÇAMENTO SECRETO FRENTE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
5	ORÇAMENTO SECRETO E CORRUPÇÃO.....	18
6	POSSIBILIDADE DE DESEQUILÍBRIO POLÍTICO NAS ELEIÇÕES DE 2022.....	20
7	POSSIBILIDADE DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES DE 2022 ..	22
8	PARLAMENTARES QUE MAIS DIRECIONARAM RECURSOS E SUAS VOTAÇÕES NAS ELEIÇÕES DE 2022.....	24
9	A INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA DE RELATOR.....	27
10	ESTADO ATUAL DAS EMENDAS E NOVOS MECANISMOS ORÇAMENTÁRIOS JUNTO AO PODER EXECUTIVO .....	29
11	CONCLUSÃO.....	30
	BIBLIOGRAFIA .....	32

## 1 INTRODUÇÃO

De saída, a Constituição Federal de 1988 é o marco legal quanto ao papel do Legislativo brasileiro na participação do orçamento público no país, em que Poder Executivo e Legislativo são protagonistas. Quanto à iniciativa para elaboração do orçamento anual, a competência é do Presidente da República, sendo necessária a apreciação da matéria pelas duas Casas, conforme preconiza o art. 166 da CF/1988, na forma do regimento comum do Congresso Nacional.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Em outra dimensão, na Nova República, a relação política entre o Executivo e o Legislativo recebe a denominação de presidencialismo de coalizão. De acordo com o cientista político Sérgio Abranches, no caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão se deu após o processo de redemocratização do país, mais especificamente durante as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, mas as relações de interdependência dos Poderes Legislativo e Executivo aludem ao fim do Império. O autor argumenta que esse sistema foi adotado como uma forma de superar a fragmentação partidária e evitar impasses políticos que poderiam dificultar a governabilidade do presidente.

No Brasil, o presidencialismo de coalizão é caracterizado pela negociação e distribuição de cargos e recursos entre os partidos que compõem a coalizão, com o objetivo de obter maioria no Congresso Nacional.

A representação partidária, em especial na Câmara dos Deputados, é caracterizada pela fragmentação, haja vista que há 23 partidos com assentos na atual legislatura. Por outro lado, para que seja possível a governabilidade é imprescindível a formação de maioria, muitas vezes qualificada no Parlamento, uma vez que a Constituição estabelece números mínimos, por exemplo, de  $\frac{3}{5}$  para aprovação de Emenda Constitucional.

Nesse contexto, a governabilidade, na maioria das vezes, surge não por afinidade política ou ideológica dos parlamentares junto ao governo central, mas por fisiologismo político, isso é, a relação de poder político em que ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses privados, em contraponto aos valores republicanos que deveriam guiar o exercício do mandato.

Ademais, passados mais de 30 anos da Nova República, na política brasileira contemporânea, o termo “centrão” refere-se a um conjunto de parlamentares de diversos partidos políticos que buscam alianças com os sucessivos governos, independente do espectro político, com o objetivo de dar sustentação e governabilidade ao Poder Executivo, em troca de

terem as suas demandas atendidas, bem como indicar seus aliados para cargos do segundo e terceiro escalão, em especial nas suas bases eleitorais.

Neste contexto, em 2020, o Congresso Nacional instaurou o chamado “orçamento secreto”, cujo termo técnico é “emenda RP=9” o qual, em antinomia aos princípios da transparência, publicidade, moralidade e impessoalidade, possibilitou que o relator da Comissão Mista de Orçamento, de maneira informal e sem registros, indicasse obras, investimentos e destinação de recursos para os entes federados.

Embora a destinação apareça em nome do relator, os recursos foram utilizados como moeda de troca em votações, nas quais os aliados dos presidentes da Câmara e Senado foram beneficiados por votarem de acordo com a indicação dos presidentes ou dos líderes a eles aliados.

Feita a contextualização, a problemática reside, em primeiro lugar, na falta de transparência da destinação dos recursos públicos, conforme recente decisão de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento das Arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014. Em segunda análise, o presente trabalho visa abordar o desequilíbrio político e econômico nas eleições parlamentares de 2022, frente à isonomia e igualdade, dois elementos basilares para a disputa de eleições livres e democráticas.

Sob a égide do direito eleitoral, leciona a doutrina, nas palavras de José Jairo Gomes (Gomes, 2018.p. 369):

No Brasil, é público e notório que agentes públicos se valem de suas posições para beneficiar candidaturas. Desde sua fundação, sempre houve intenso uso da máquina administrativa estatal: ora são incessantes (e por vezes inúteis) propagandas institucionais (cujo real sentido é, quase sempre, promover o agente político), ora são as obras públicas sempre intensificadas em anos eleitorais e suas monótonas cerimônias de inauguração, ora são os acordos e as trocas de favores impublicáveis, mas sempre envolvendo o apoio da Administração Pública, ora é o aparelho do Estado desviado de sua finalidade precípua e posto a serviço de um fim pessoal, ora são oportunistas transferências de recursos de um a outros entes federados.

## **2 DELIMITAÇÃO CONCEITUAL**

Em primeira análise, faz-se necessário analisar o objeto principal de estudo: **o orçamento secreto.**

As emendas de relator são um mecanismo previsto no processo legislativo orçamentário do Congresso Nacional, cujo objetivo principal é a sistematização do conjunto de

emendas orçamentárias ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, cabe ao Relator-Geral do Orçamento **corrigir falhas de ordem técnica** e omissões decorrentes da anulação de despesas e demais alterações realizadas na proposta inicial do Executivo, ou seja, naquelas propostas presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

No entanto, a partir de 2020, sob a sigla orçamentária RP=9, houve a ampliação dos valores destinados às emendas de relator, bem como um redirecionamento da sua finalidade, as quais passaram a ser o principal mecanismo de aplicação de recursos por parte do Congresso Nacional. Assim, no exercício financeiro de 2020, 50% dos valores destinados às emendas se dirigiam às emendas de relator.<sup>1</sup>

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), o Relator-Geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões juntos, além de uma quantia 157% superior a todas as emendas parlamentares do ano de 2019. Ademais, os técnicos em orçamento se referem à emenda de relator como uma espécie de “emendas cheque em branco”, em referência à dificuldade de se rastrear a finalidade do dinheiro, pois os recursos são transferidos de forma direta para os estados e municípios sem que haja a necessidade de apresentação de projeto, convênio ou justificativa, o que impede que os órgãos de fiscalização possam identificar a função do recurso público alocado.

Dito isso, o orçamento secreto, da forma que foi instrumentalizado, vai de encontro à lógica de repartição dos recursos orçamentários, visto que retira do Presidente da República a discricionariedade em relação à execução orçamentária, ao passo que afiança ao Poder Legislativo a palavra final sobre obras e investimentos. Nessa perspectiva, as questões locais das bases eleitorais dos Deputados e Senadores contemplados, se sobrepõem aos interesses e demandas da sociedade, contrariando objetivos positivados no art.3º da Constituição, dos quais destacam-se: o desenvolvimento nacional e redução das desigualdades nacionais e inter-regionais. De acordo com a Constituição Cidadã:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Quanto à escolha dos termos político e econômico, o presente trabalho se limita à possibilidade de ocorrência do desequilíbrio nas eleições em virtude do uso do orçamento

---

<sup>1</sup> <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2020/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>

secreto. Não possuindo, portanto, a pretensão de tratar de possíveis abusos de poder na esfera eleitoral, mas de trazer ao debate as prováveis consequências de alocação das emendas de relator no processo eleitoral brasileiro.

### **3 DOS TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES**

A apresentação das emendas individuais -sempre baseadas no que estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias e vinculadas a programas criados e gerenciados pelo Executivo- constitui a mais legítima identificação do mandato parlamentar com a base diversificada que representa em cada município.<sup>2</sup>

Antes da problematização quanto ao orçamento secreto, faz-se necessário diferenciar os outros tipos de emendas parlamentares, que são propostas de alterações ao projeto de lei orçamentária apresentadas pelos parlamentares, visando destinar recursos para áreas específicas, projetos ou ações de interesse do congressista. Essas emendas permitem que os legisladores tenham participação na definição das prioridades de gastos públicos e na alocação de recursos para suas bases eleitorais.

Quando sistematizadas com o objetivo de promoção dos serviços públicos, as emendas parlamentares se mostram uma efetiva maneira de descentralização dos recursos federais, uma vez que no arranjo institucional brasileiro, o Poder Legislativo possui, em tese, o contato mais próximo junto ao cidadão.

No processo legislativo brasileiro, há emendas de relevância social e suas destinações se dão com a efetiva participação dos atores públicos e sociedade civil. A primeira delas é a emenda de comissão que são propostas pelas comissões temáticas e têm como objetivo destinar recursos para projetos ou ações específicas dentro das áreas de atuação dessas comissões. Por exemplo, uma emenda de comissão de saúde pode propor destinar recursos para a construção de um hospital, a compra de equipamentos médicos ou o fortalecimento dos programas de saúde da família. Por sua vez, uma emenda de comissão de educação pode visar direcionar recursos para a melhoria das escolas, capacitação de professores ou programas educacionais de fortalecimento do ensino público.

Por outro prisma, as chamadas emendas impositivas originaram-se da Emenda Constitucional nº 86/2015, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução das emendas individuais e de bancada pelo Executivo Federal. A referida emenda alterou o texto da Constituição Federal e determinou que uma parte do orçamento deve ser destinada

---

<sup>2</sup><https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/henrique-eduardo-alves-2013-2014/artigos/henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo>

obrigatoriamente na alocação das emendas parlamentares, assegurando que os recursos sejam efetivamente utilizados conforme a indicação dos parlamentares, desde que esteja consonância às diretrizes e políticas públicas do governo federal. Por serem impositivas, a União é obrigada a executá-las, destinando os recursos solicitados para os fins indicados. Aqui estão os principais tipos de emendas impositivas e suas origens:

**Emendas individuais:** São emendas que cada congressista tem o direito de apresentar até vinte e cinco emendas por ano. O valor dessas emendas é distribuído igualmente entre todos os parlamentares (o valor varia de deputado para senador), garantindo recursos para projetos específicos em suas bases eleitorais, eis o teor do dispositivo constitucional com a redação dada pela EC nº 126/2022:

“§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”.

**Emendas de bancada:** As emendas impositivas de bancada são propostas por um grupo de parlamentares de determinada bancada estadual. Cada estado tem direito a um valor proporcional ao número de seus representantes no Congresso Nacional. Essas emendas são discutidas e decididas coletivamente pelos parlamentares da bancada e têm o objetivo de destinar recursos para projetos de interesse comum do estado. É usual que os estados sejam consultados, a fim de que as demandas prioritárias sejam atendidas, fortalecendo, assim, o arranjo institucional federativo.

Com o status constitucional conferido às emendas impositivas, coube aos órgãos de fiscalização e controle como Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) exercerem o papel de acompanhamento durante todas as fases de alocação dos recursos, com o objetivo de que o dinheiro público seja aplicado da maneira correta. Além disso, o cidadão possui acesso às informações relativas às emendas, seja no portal da Câmara ou do Senado, seja no Portal da Transparência. Portanto, a publicidade e a transparência são garantidas, o que contribui para o aprimoramento da gestão pública.

É importante ressaltar que as emendas impositivas também estão sujeitas a regras e limitações estabelecidas pela legislação brasileira, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a execução das emendas impositivas depende do cumprimento de requisitos e prazos estabelecidos pela legislação vigente. A tabela abaixo, de acordo com o Portal da Transparência do Senado Federal, detalha a regra que passa a ser utilizada pelo Portal para identificação de cada tipo de emenda, com utilização dos campos Resultado Primário (RP) e Plano Orçamentário (PO).



Tabela 3.1 - A regra a ser utilizada pelo Portal para identificação de cada tipo de emenda.

<b>EXERCÍCIO</b>	<b>EMENDA INDIVIDUAL</b>	<b>EMENDA DE BANCADA</b>	<b>EMENDA DE COMISSÃO</b>	<b>EMENDA DE RELATOR</b>
Até 2013	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas
2014	RP=6	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas
2015	RP=6	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas
2016	RP=6	PO = EBPM (impositivas) e PO = EBAN (não impositivas)	PO = ECOM	PO = EREL
2017 a 2019	RP=6	RP = 7 (impositivas) e PO = EBAN (não impositivas)	PO = ECOM	PO = EREL
2020	RP=6	RP = 7 (impositivas) e PO = EB (não impositivas)	RP=8	RP=9
2021	RP=6	RP = 7	RP=8	RP=9
2022	RP=6	RP = 7	RP=8	RP=9

Fonte: Portal da Transparência (2023).

Em virtude do exposto, constata-se que as emendas parlamentares de bancada, relator e comissão são, de fato, relevantes para a efetivação de políticas públicas. Entretanto, a emenda de relator, conforme argumentos apresentados a seguir, vai de encontro aos outros mecanismos supracitados.

#### **4 ORÇAMENTO SECRETO FRENTE AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

De acordo com Celso Barros Correia Neto e Gilmar Ferreira Mendes, a transparência fiscal deve ser norteadora tanto no processo de elaboração legislativa quanto na sua execução. Esclarecem os autores: “Na vertente das despesas públicas, o princípio da transparência fiscal

aponta para:(1) clareza na formulação legislativa das leis orçamentárias; (5) **transparência na execução do orçamento e da divulgação dos dados a ela relativa**". (grifo meu) ("Transparência Fiscal", em "Tratado de Direito Financeiro", coordenado por Ives Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes e Carlos Valter do Nascimento, vol. 1, pág. 190, Saraiva, 2013):

Ao analisar o orçamento secreto, há que se falar no princípio constitucional da publicidade<sup>3</sup>, o qual implica que os atos administrativos sejam divulgados de forma clara, acessível e compreensível, por meio de publicações oficiais, portais eletrônicos, audiências públicas, entre outros mecanismos de divulgação.

Quanto às informações sobre os gastos públicos, licitações, contratos, programas governamentais e demais atividades da administração pública devem ser disponibilizadas de maneira ampla, facilitando o controle social e a fiscalização.

Feitas as considerações, constata-se que o Congresso Nacional adotou um caminho de antinomia e lacunas legais, pois de forma sistemática e reiterada negou a publicidade dos atos administrativos e das informações relacionadas às emendas de relator. Assim, o parlamento foi brasileiro de encontro à transparência, accountability (responsabilização) e a participação cidadã, pois não permitiu que a sociedade tivesse conhecimento do porquê e como os recursos foram aplicados, além de inviabilizar o controle da gestão pública.

Por outro lado, o jurista Victor Nunes Leal, na obra "Coronelismo, enxada e voto", destrincha o fenômeno político do Brasil republicano das primeiras décadas do Século XX, no qual o clientelismo, enquanto consequência do patrimonialismo, era fundamental para a estruturação e manutenção do poder político, isto é, o uso da posição de poder para oferecer vantagens, recursos ou serviços em troca de apoio político, lealdade ou votos, por exemplo. O fenômeno é prejudicial para a democracia e a governança, visto que promove a desigualdade, a dependência política e a corrupção. Além disso, o clientelismo pode enfraquecer as instituições democráticas, pois os cidadãos podem ser cooptados por práticas personalistas, em vez de tomar decisões políticas informadas e participar de processos eleitorais livres e justos.

Como consequência a essa prática que ocorria no país de maneira institucionalizada, urge o **princípio da impessoalidade**, que exige que os agentes públicos ajam de acordo com critérios impessoais e objetivos, sem privilegiar interesses pessoais ou particulares. Esse princípio busca assegurar que as decisões e os atos da administração sejam baseados em critérios técnicos, legais e éticos, sem qualquer forma de favorecimento, nepotismo ou

---

<sup>3</sup> "O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei." (DI PIETRO, 2023, p. 212)

tratamento diferenciado. Ocorre que a emenda de relator não estabelece critérios objetivos para a destinação dos recursos, possibilitando que o interesse pessoal do parlamentar ou do seu grupo político se sobressaia à primazia do interesse público, impossibilitando, assim, a relação vertical entre a Administração Pública e os administrados. Assim, conforme leciona José Jairo Gomes (“Direito Eleitoral”, p. 71/72, 16ª ed., 2020) a impessoalidade é um princípio republicano que norteia à administração pública moderna:

(...) o princípio republicano também implica a tomada de decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, que haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio privado da autoridade pública (= patrimonialismo) – que o usa de forma discricionária e em proveito próprio **para atingir fins meramente pessoais e não coletivos.** (grifo meu)

O terceiro princípio é o da moralidade, que estabelece aos agentes públicos o dever de agir com integridade, respeito aos valores éticos e compromisso com o interesse público, nos dizeres de Fernanda Marinela (2016, p. 94)

“O princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum.” (“A importância de serem respeitados os princípios explícitos da ...”)

Frente ao princípio da moralidade, o orçamento secreto se mostra antagônico, pois mina a transparência, a ética e a responsabilidade na administração dos recursos públicos. A promoção da moralidade exige que a gestão pública seja guiada por valores éticos e que a administração seja conduzida de forma transparente e responsável, em consonância com o interesse público.

Outrossim, o princípio da legalidade na administração pública preconiza, no contexto do orçamento público, que a alocação de recursos deva seguir os procedimentos legais no que tange à elaboração, execução e controle do Orçamento público. A emenda de relator, conforme supracitado, restringia-se à correção de erros e omissões na LOA, no entanto, a partir de 2020 passou a ser o principal instrumento de alocação orçamentária. O Executivo editou a Portaria Interministerial 6.145, de 24 de maio, que buscou dar ares de legalidade à emenda de relator.

De acordo com o art. 40 da referida Portaria, com o objetivo de prevenir possíveis irregularidades, ficou assegurado ao Ministro de Estado solicitar ao relator-geral informações adicionais sobre as dotações orçamentárias. Mesmo com a edição de uma Portaria com objetivo de regulamentação da emenda RP=9, a crítica a não observância ao princípio da legalidade continua, uma vez que houve a descaracterização do seu objetivo principal, ou seja, o de ser um mecanismo de correção de erros e omissões no Orçamento.

O princípio da eficiência é fundamental para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira racional e direcionados para as finalidades mais relevantes e prioritárias, com fulcro na promoção dos programas e dos serviços públicos de qualidade. Portanto, uma gestão eficiente do orçamento envolve planejamento adequado, alocação criteriosa de recursos, controle efetivo e avaliação dos resultados alcançados, por meio de parâmetros técnicos eficazes. O orçamento secreto, por sua vez, caracteriza-se pela falta de transparência e divulgação pública sobre a destinação dos recursos, o que prejudica a gestão eficiente do orçamento, pois dificulta a identificação de oportunidades de melhoria, a avaliação da eficácia das ações realizadas e o controle dos gastos.

## 5 ORÇAMENTO SECRETO E CORRUPÇÃO

Em 1993, a Revista Veja trouxe à tona o caso de desvio de recursos públicos envolvendo diversos parlamentares e autoridades públicas brasileiras. De acordo com a denúncia, esses parlamentares **desviavam recursos destinados a instituições e projetos sociais por meio de emendas orçamentárias**. Conhecido popularmente como “anões do orçamento”, uma vez que o esquema de corrupção se dava entre parlamentares de menor expressão nacional, posição antagônica aos “cabeças”<sup>4</sup> do Congresso Nacional. Naquele contexto, a corrupção se dava através do empenho de verbas que eram destinadas para empreiteiras e empresas filantrópicas de fachada, em conluio entre os parlamentares e membros da Comissão Mista do Orçamento. Assim, os parlamentares manipulavam as emendas parlamentares com o objetivo de desviarem os recursos públicos.

De acordo com as investigações da época, os parlamentares apresentavam suas emendas na Comissão do Orçamento, cujo relator era o deputado federal João Alves, que apenas no ano de 1990, 30.2% dos recursos do Ministério da Ação Social foram indicados por 30.2% dos recursos do Ministério da Ação Social. Assim, por meio de entidades fantasmas os parlamentares alocavam recursos para os seus projetos.

Nas palavras do ex-presidente José Sarney, a influência de alguns parlamentares faz com que haja dois grupos políticos no parlamento, são eles:

Dentro do Congresso Nacional, sempre existiu um Colégio de Líderes que não aparece, informal, que era chamado Sacro Colégio. Todas as pessoas que tinham influência nas decisões, elas participavam dessas decisões. Existiu sempre, (...)

---

<sup>4</sup> Os “Cabeças” do Congresso são, na definição do DIAP, aqueles parlamentares que conseguem se diferenciar dos demais pelo exercício de todas ou algumas das qualidades e habilidades descritas na publicação. Assim, se destaca a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações.

homens de diversas tendências que nas questões fundamentais decidem sobre o Brasil, se dizia até o Sacro Colégio, daí veio essa expressão do baixo clero. (José Sarney)

Como consequência desse escândalo, foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos anões do orçamento, cujo desfecho culminou com a cassação dos deputados Carlos Benevides (PMDB-CE), Fábio Raunheitti (PTB-RJ), Feres Nader (PTB-RJ), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG) e Raquel Cândido (PTB-RO). Em resposta ao escândalo, houve um movimento para aprimorar os mecanismos de controle e transparência na gestão orçamentária, visando evitar futuros casos de desvio de recursos. O principal mecanismo foi retirar o protagonismo do relator, criando-se uma nova sistemática orçamentária que se limitou à possibilidade de emendar a lei (apenas para os casos de omissões e erros), bem como o aprimoramento do controle interno e externo relativos às emendas parlamentares.

Assim, a partir de resoluções internas do Congresso Nacional, em especial a RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1995, consagrou-se a regra **fundamental de vedação do acréscimo ou inclusão de pagamentos ao orçamento**. No entanto, do ponto de vista fático, o orçamento secreto acabou promovendo a anulação desse impeditivo, ao passo que possibilitou o retorno a condições semelhantes àquelas que ocasionaram o esquema dos “anões do orçamento”. É, portanto, um retrocesso.

De outra parte, conforme relatório divulgado pela Transparência Internacional, a instituição considera o orçamento secreto o maior caso de corrupção institucionalizado do país:

O esquema pulverizou ainda mais a corrupção no país, potencializando fraudes e desvios em nível local, ao jorrar bilhões para municípios sem capacidade institucional de controle. Ainda mais grave, distorceu o processo eleitoral, favorecendo a manutenção no poder de grupos com acesso aos recursos secretos, enquanto impunha obstáculos ainda maiores a um processo de renovação inclusiva da política brasileira. (“Transparência Internacional - Brasil on Twitter: “O esquema pulverizou ...”)

Em outubro de 2022, a Polícia Federal fez as primeiras prisões relativas a desvios no orçamento secreto. Intitulada de operação “Quebra ossos”, a investigação apura contratos irregulares na saúde do Maranhão, suspeita-se de que as prefeituras registravam atendimentos médicos e consultas que nunca existiram, e recebiam recursos vindos de emendas parlamentares do orçamento secreto, segundo a Folha de São Paulo os recursos desviados passam de 60 milhões de reais.

Em outra operação policial, a Controladoria Geral da União encontrou indícios de superfaturamento na compra de kits de robótica no estado de Alagoas, conforme informações preliminares, o estado foi recordista de repasses para a compra de equipamentos com 67,7% do

total gasto pela União, somente o Deputado Arthur Lira, que não foi alvo da operação, indicou 33 milhões do orçamento secreto para os kits.

Os dois exemplos citados corroboram a problemática envolvendo a falta de transparência e a fragilidade de fiscalização deste tipo de emenda parlamentar, corroborando para que eventuais ilícitos aconteçam e, assim, prejudicando toda coletividade, em especial os que dependem da promoção do serviço público para terem garantidos os seus direitos sociais consagrados no art. 6º da Constituição Federal.

## 6 POSSIBILIDADE DE DESEQUILÍBRIO POLÍTICO NAS ELEIÇÕES DE 2022

Quanto à escolha da terminologia, a expressão *desequilíbrio*, no presente trabalho, é utilizada enquanto contraponto ao equilíbrio esperado no processo eleitoral e na igualdade assegurada aos candidatos. Além disso, como elemento de análise comparativa, com fulcro a problematizar o impacto do acesso ao orçamento secreto nas eleições de 2022. Busca-se, portanto, estabelecer uma conexão entre a aplicação da emenda de relator e os resultados dos parlamentares contemplados nas urnas.

Embora não seja possível o estabelecimento de uma causalidade única entre a destinação do orçamento secreto e o sucesso no pleito, evidencia-se que o acesso a recursos públicos milionários é um fator de importância em uma disputa eleitoral, uma vez que fragiliza a paridade de armas que se espera em uma eleição, cujo objetivo central deveria ser a discussão de projetos e propostas por parte dos postulantes ao mandato efetivo.

No processo eleitoral democrático, um dos bens jurídicos a ser protegido pela legislação e pelo aparato estatal é a **higidez** tanto das campanhas eleitorais quanto do próprio pleito. Nessa dimensão, faz-se mister aludir ao trecho do voto proferido pelo então Ministro José Gerardo Grossi, no Ac. de 23.11.2006 no AgRgAg nº 6416 no Tribunal Superior Eleitoral (TSE):

Já o bem jurídico protegido quando se apura o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, é a lisura do pleito. [...]

Em primeiro ponto, a lisura e higidez do processo eleitoral podem ser compreendidas, para além de outros elementos, pela igualdade de oportunidades na competição eleitoral, sintetizada no princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral. Tal princípio alude para paridade de armas no processo eleitoral, por meio da garantia efetiva que os concorrentes a cargos político-eletivos não possam obter vantagens do acesso aos poderes econômico, midiático e político, em consonância aos princípios constitucionais eleitorais, abordados por

Aline Osório (2017, p. 141 ss). Importante destacar que as campanhas eleitorais são desiguais, pois há partidos com mais estruturas que outros, candidatos com mais recursos, no entanto, não é isso que se discute, **mas sim a utilização da máquina pública para fins personalistas e ganhos eleitorais.**

Em virtude disso, apontam Fux e Frazão (2016, p. 119) que o princípio da igualdade, em relação aos candidatos, impõe uma postura neutra da Administração Pública “em face dos players da competição eleitoral, partidos, candidatos e coligações, de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros.”

Ao analisar as eleições de 2022, embora o orçamento secreto tenha sido declarado inconstitucional, os efeitos políticos e eleitorais foram relevantes, visto que ao longo da 56a Legislatura um número significativo de parlamentares se beneficiou dos ganhos políticos advindos das emendas de relator. Do ponto de vista político, os parlamentares contemplados tiveram o privilégio de se fortalecerem nas suas bases eleitorais, através de obras, programas e projetos direcionados para os seus redutos eleitorais, ao passo que os demais parlamentares não contemplados tiveram acesso apenas às emendas individuais e de bancada.

No tocante a vantagens competitivas, o poder de executar emendas de relator pôde ser usado como uma ferramenta para angariar apoio junto a lideranças, prefeitos, deputados estaduais, vereadores e entidades sem fins lucrativos. Há, ainda, a possibilidade de acordos políticos pouco transparentes ou a distribuição seletiva de benefícios para determinados atores políticos em detrimento de outros. Ocorreu, ainda, a preferência por eventos e projetos com maior visibilidade eleitoral, em antítese a projetos que beneficiam a coletividade de forma permanente. Por exemplo, a destinação de recursos para prefeituras ou entidades contratarem cantores famosos<sup>5</sup>.

Ademais, em caso de obras, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomenda que a execução das paralisadas tenham preferência em relação às novas obras, a fim de que o governo racionalize os recursos já comprometidos. Espera-se, como consequência, a diminuição do desperdício do dinheiro público e a entrega das obras paralisadas, no entanto, de forma discricionárias os parlamentares indicaram as obras que julgavam de maior interesse.

Em relação à eleição de novos atores políticos e a importância da alternância no regime democrático, o orçamento secreto foi ainda mais danoso, pois os parlamentares, mesmo os não contemplados com a emenda de relator tiveram durante a legislatura passada a visibilidade e a

---

<sup>5</sup> No total, Janones descolou R\$ 7 milhões para a feira agropecuária da cidade, às vésperas da eleição, de 12 a 25 de setembro. <https://noticias.uol.com.br/colunas/balaio-do-kotscho/2022/05/30/andre-janones-gusttavo-lima-e-a-farra-dos-sertanejos-com-orcamento-secreto.htm?cmpid=copiaecola>

estrutura inerentes aos cargos que ocupavam. O fortalecimento da democracia representativa se dá também pela eleição de novas lideranças, mas o pleito de 2022 apresentou queda no índice de renovação na Câmara dos Deputados com 39,38%, segundo cálculo da Secretaria-Geral da Mesa (SGM), frente à renovação recorde de 47,37%, registrada em 2018.

Quanto ao fortalecimento de grupos políticos contemplados pelo orçamento secreto, têm-se que o direcionamento de emendas de relator para interesses particulares ou de grupos políticos específicos pode fortalecer a continuidade desses quadros políticos, bem como potencializar que lideranças apoiadas por eles possam ser eleitas. Não obstante, o acesso a recursos e benefícios para consolidar seu apoio eleitoral, aumentaram ainda mais a competitividade desses atores nas eleições, ao mesmo tempo que dificultaram a entrada de outros candidatos ou grupos no cenário político.

## **7 POSSIBILIDADE DE DESEQUILÍBRIO ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES DE 2022**

O sistema proporcional torna-se particularmente sensível ao poder econômico em razão da grande dimensão de muitas circunscrições eleitorais, que se sobrepõem aos lindes territoriais dos Estados-membros. As chances de êxito, portanto, são sensivelmente potencializadas em relação aos candidatos mais abastados, o que conduz a uma interessante aporia. Afinal, pulverizam o poder entre os seus integrantes, logo, tendem a atrair financiamentos de campanha em patamares inferiores àqueles verificados nas eleições majoritárias do respectivo nível federativo. Aqueles que rompem com esse padrão, dificilmente deixam de ser eleitos. (FUX, 2018, p. 92)

Para José Jairo Gomes (2016, p. 123)

O poder econômico se funda na propriedade, posse ou controle de bens economicamente apreciáveis no mercado. Dada a escassez de recursos materiais e os benefícios que a riqueza proporciona, é intensa a luta travada pelos indivíduos pelo acesso ao capital. No mundo moderno/capitalista, a detenção de bens determina a sorte da vida de todos. Isso evidencia a relevância do poder econômico que, de fato, pode influir, dominar ou determinar o comportamento de outras pessoas, e mesmo impor-se às demais esferas de poder.

De acordo com o entendimento jurisprudencial do TSE, a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos materiais ou humanos que representem valor econômico, buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, podem afetar a normalidade das eleições, vez que desequilibra o pleito eleitoral em favor de uma candidatura ou partido político.

Sob outro aspecto, em um contexto marcado pela falta de transparência e rastreabilidade das emendas RP=9, no qual o governo federal sequer conseguia analisar se havia distorções

quanto à indicação e uso da emenda de relator, surge a preocupação com eventuais ocorrências de privilégio do poder econômico nas eleições.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 declarou inconstitucional os dispositivos da Lei das Eleições (Lei nº 9504/1997) que previa doações de campanha por pessoas jurídicas. A Suprema Corte naquela oportunidade, segundo o voto vencedor, do ministro Luiz Fux, “a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.”<sup>6</sup>

Segundo a Transparência Internacional, o sigilo fático das emendas parlamentares é um mau indicativo no sentido de que práticas nocivas ao processo eleitoral como o caixa dois possam ter sido facilitadas e instrumentalizadas durante o processo eleitoral. Tal preocupação decorre, de um lado, pela falta de um parâmetro norteador nas celebrações de contrato envolvendo a Administração Pública e agentes privados. De outro lado, no caso exemplificativo dos “kits robóticas”, a Polícia Federal (PF) apontou que empresa responsável pela venda dos equipamentos para os municípios pertencia a aliados do parlamentar que indicou os recursos para as cidades alagoanas. Mais grave ainda, segundo a investigação, um dos empresários contemplados com os recursos do orçamento secreto teria repassado R\$550.000 para a empresa responsável pela reforma na casa de um assessor do parlamentar alagoano.<sup>7</sup>

Tendo em vista o histórico brasileiro de relações espúrias entre empresários e políticos, o orçamento secreto trouxe obscuridade e dúvidas sobre a influência do poder econômico no processo eleitoral de 2022. Importante, por fim, destacar que em algumas situações o desequilíbrio pode se dar de forma conjugada, ou seja, desequilíbrio “político-econômico”, conforme leciona José Jairo Gomes (2016, p. 970):

Em Estado historicamente patrimonialista e clientelista como o brasileiro, em que o fisiologismo é prática corriqueira e a máquina estatal posta abertamente a serviço de interesses pessoais e candidaturas, em que a elite e o poder econômico sempre dependeram de políticos e dos recursos do erário para manutenção de dominação e privilégios, não se pode ignorar o consórcio de abusos em apreço.

---

<sup>6</sup> <https://www.conjur.com.br/2016-mar-05/stf-publica-acordao-proibe-financiamento-eleitoral-empresas>

<sup>7</sup> Um dos alvos da Polícia Federal na investigação de esquema de compras de kit robótica, Edmundo Catunda, teria repassado R\$ 550 mil à empresa que construiu a casa onde mora Luciano Cavalcante. Ele é o principal auxiliar do presidente da Casa. <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/alvo-da-pf-em-esquema-de-kit-robotica-repassou-r-550-mil-a-empresa-que-fez-casa-de-assessor-de-lira-diz-jornal,4ab6d8329efaa9f30204675f8588e6e4wanocmt6.html>

## 8 PARLAMENTARES QUE MAIS DIRECIONARAM RECURSOS E SUAS VOTAÇÕES NAS ELEIÇÕES DE 2022

Em dezembro de 2021, a ministra Rosa Weber determinou ao Congresso Nacional transparência em relação à aplicação dos recursos das emendas de relator dos anos de 2020 e 2021, além das alocações futuras feitas após a decisão. Com base na decisão da Ministra, o presidente do Congresso Nacional, após 180 dias, tornou público o direcionamento do orçamento secreto. Serão esses dados, pois, utilizados na análise dos parlamentares recordistas do orçamento secreto e as suas respectivas votações

Dos treze Deputados contemplados com mais de 100 milhões ao longo dos três anos de vigência do orçamento secreto, apenas Marcelo Ramos do estado do Amazonas não foi reeleito. Conforme aludido, o índice de reeleição na Câmara dos Deputados apresentou a média de 57%, visto que dos 446 parlamentares candidatos à reeleição, 286 alcançaram êxito no pleito de 2022. De outra parte, o índice de reeleição **daqueles deputados que alocaram mais de 100 milhões na emenda de relator chega a mais de 90%.**

Ao traçar uma relação entre a quantidade de votos e verbas recebidas por meio do orçamento secreto, têm-se que o ex-deputado e atual Ministro do TCU Jhonatan De Jesus indicou quase 154 milhões para Roraima, seu reduto eleitoral. Com 19881 votos, cada voto do parlamentar “custou” R\$7.500 reais. A comparação se mostra pertinente em virtude das críticas das associações de acompanhamento da gestão pública e dos recursos financeiros, que apontam para o uso do orçamento secreto como uma espécie de “campanha política permanente”, conforme o comitê nacional do movimento de combate à corrupção eleitoral.<sup>8</sup>

Em reportagem intitulada “Centrão colhe votos do orçamento secreto”<sup>9</sup>, a Revista Piauí trouxe dados sobre a eleição de 257 deputados ligados ao Centrão. Os congressistas ligados ao centrão tiveram mais de R\$6.2 bilhões alocados no orçamento brasileiro até outubro de 2022, mês de realização das Eleições Gerais do Brasil. O valor supera os R\$5.7 bilhões do Fundo Eleitoral, que também foi destinado, de forma preponderante, nos candidatos à reeleição.

Em relação ao aumento no número de votos frente às eleições de 2018, dos treze deputados mais beneficiados pelos recursos, dez tiveram ampliação na votação. Não é possível concluir que apenas a emenda de relator foi responsável por isso, mas é inequívoco o potencial eleitoral que ela representa. Prova disso, são os dados compilados pelo Jornal “O Globo” no tocante à indicação de emenda de relator por faixa de alocações. Enquanto aqueles deputados

---

<sup>8</sup> <https://www.sinait.org.br/site/noticia-view?id=20418%2Fmcce++analisa+pesquisa+eleitoral%2C+orcamento+secreto%2C+codigo+eleitoral+e+demaiss+temas+da+rede+de+entidades>

<sup>9</sup> <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/centrao-colhe-os-votos-do-orcamento-secreto/>

que alocaram mais de R\$100 milhões tiveram, em média, quase 70% de aumento no número de votos, os que indicaram valores iguais ou menores a R\$10 milhões tiveram, em média, 42.86%.

As faixas trazidas pelo Jornal, conforme gráfico apresentado abaixo, corroboram para a hipótese de que quanto mais acesso aos recursos públicos, por meio do orçamento secreto, maior a chance de êxito no processo eleitoral. Por exemplo, na faixa de R\$ 50 milhões até R\$100 milhões, o aumento médio na quantidade de votos se aproxima a dos treze congressistas mais contemplados com o recurso.

No Senado Federal, os apoiadores do atual presidente do Congresso Nacional receberam R\$2.3 bilhões do orçamento secreto. Em relação ao pleito de 2022, dois terços dos parlamentares que buscavam à reeleição utilizaram o orçamento secreto, mas diferentemente do que ocorreu na Câmara dos Deputados, na câmara alta do Congresso Nacional o índice de reeleição foi próximo aos 40%, pois dos treze candidatos à reeleição, apenas cinco foram reeleitos.

É importante destacar que o sistema proporcional, modelo utilizado no Brasil nas eleições para deputados estaduais, federais e vereadores, se funda na ideia do vencedor múltiplo, ou seja, as cadeiras ocupadas por cada partido ou federação relaciona-se de forma direta com a proporção de votos alcançados pela agremiação partidária ou federação. Na escolha do Senador da República, de outra forma, utiliza-se o modelo do voto majoritário, sendo eleito o candidato que obtiver o maior número de votos apurados no estado em que concorre.

Desta feita, a influência do orçamento secreto mostra-se mais efetiva, na perspectiva de ganhos eleitorais e reeleição na disputa para a Câmara dos Deputados, uma vez que são 513 cadeiras em disputa, enquanto, em 2022, apenas 1/3 das vagas estavam em disputa no Senado Federal.

No mesmo sentido do que ocorreu nas eleições para Senador, há os parlamentares contemplados pelo orçamento secreto e que foram candidatos ao cargo de governador. Dos dezesseis congressistas candidatos aos governos estaduais e contemplados pela emenda de relator, quatro foram para o segundo turno e apenas Fábio Mitidieri e Jorginho Mello dos estados de Sergipe e Santa Catarina, respectivamente, foram eleitos. Tal fenômeno pode também ser explicado pelo fato de o sistema proporcional ser mais permeável aos benefícios do orçamento secreto. Conclui-se, portanto, que no sistema majoritário os fatores determinantes para as eleições se fundam na capacidade de convencimento junto ao eleitorado e de apoios políticos para o projeto que o candidato representa.

Figura 8.1 – Orçamento secreto nas eleições

## Orçamento secreto nas eleições

Dos 13 deputados contemplados com mais de R\$ 100 milhões, 10 tiveram votações mais expressivas neste ano

● Eleito ● Não eleito

DEPUTADO	VOTAÇÃO EM 2022	VOTAÇÃO EM 2018
● Arthur Lira (PP-AL)	219.452	143.858
● Marcos Pereira (Republicanos-SP)	231.626	139.165
● Hugo Motta (Republicanos-PB)	158.171	92.468
● Marcelo Ramos (PSD-AM)	73.664	106.805
● Jhonatan de Jesus (Republicanos-RR)	19.881	13.429
● Luis Tibé (Avante-MG)	107.523	50.474
● Elmar Nascimento (União-BA)	175.439	103.823
● Hugo Leal (PSD-RJ)	50.067	63.561
● Wellington Roberto (PL-PB)	109.067	107.465
● Aluisio Mendes (PSC-MA)	126.577	105.778
● Marx Beltrão (MDB-AL)	88.512	139.458
● João Carlos Bacelar (PL-BA)	90.229	84.684
● Pedro Lucas Fernandes (União-MA)	159.786	111.538

DEPUTADO	VARIAÇÃO	ORÇAMENTO SECRETO DE 2020 A 2022 (em milhões de R\$)
● Arthur Lira (PP-AL)	52.55%	492
● Marcos Pereira (Republicanos-SP)	66.44%	223,8
● Hugo Motta (Republicanos-PB)	71.05%	184,6
● Marcelo Ramos (PSD-AM)	-31.03%	162,6
● Jhonatan de Jesus (Republicanos-RR)	48.05%	153,9
● Luis Tibé (Avante-MG)	113.03%	143,8
● Elmar Nascimento (União-BA)	68.98%	141,5
● Hugo Leal (PSD-RJ)	-21.23%	135,5
● Wellington Roberto (PL-PB)	1.49%	123,9
● Aluisio Mendes (PSC-MA)	19.66%	121,8
● Marx Beltrão (MDB-AL)	-36.53%	105,3
● João Carlos Bacelar (PL-BA)	6.55%	104,9
● Pedro Lucas Fernandes (União-MA)	43.26%	104,7

Indicações em emendas de relator	Aumentaram votos	
Mais de R\$ 100 milhões	10 de 13	76,92%
De R\$ 50 milhões a R\$ 100 milhões	25 de 37	67,57%
De R\$ 10 milhões a R\$ 50 milhões	110 de 246	44,72%
Menor ou igual a R\$ 10 milhões	78 de 182	42,86%

Fonte: Portinari et al (2022).

## 9 A INCONSTITUCIONALIDADE DA EMENDA DE RELATOR

Neste capítulo será analisada a inconstitucionalidade da emenda de relator. Em dezembro de 2022, após quase três anos de pleno gozo da emenda de relator, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o orçamento secreto era antagônico aos preceitos fundamentais. Assim, o Pleno do STF, no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014 decidiu pela inconstitucionalidade, com seis votos favoráveis e cinco votos divergentes, com entendimentos diversos entre si.

Assim, passando-se brevemente pela decisão proferida pela maioria do STF, tem-se que o art. 37 da Constituição Federal foi violado pela implementação da emenda de relator pelo Congresso Nacional, em especial os **princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade**.

Em consonância ao exposto, a Ministra Rosa Weber em seu voto dispôs:

Desse modo, por inobservância dos parâmetros de equidade e eficiência na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, por não observarem critérios objetivos orientados em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), por desafiarem as orientações que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V), entendo mostraram-se incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana as indicações de beneficiários e prioridades de despesas operacionalizadas, em caráter primário, por meio de emendas do Relator Geral do orçamento (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9). (ADI 854 QO, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJ-e DIVULG 19-12-2022 PUBLIC 20-12-2022)

Ainda nessa seara, a decisão do Supremo Tribunal Federal evidenciou a problemática relacionado ao orçamento secreto e casos de corrupção, bem como o distanciamento dos valores republicanos que deveriam nortear as emendas de relator. Neste sentido, é salutar aludir, ainda, outro trecho do voto da relatora:

A experiência histórica, no entanto, comprova o progressivo distanciamento, das emendas orçamentárias, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outras).

No tocante à Separação de Poderes, o orçamento público, em consonância aos valores basilares do direito financeiro e constitucional, coaduna para institucionalidade e pela função típica do Poder Executivo em executar o orçamento e os projetos inseridos nele. Nesta

dimensão, em 2014, as emendas parlamentares representavam pouco menos de 5% do total do orçamento das alocações não vinculadas, ou seja, o chamado orçamento discricionário. De outro lado, como consequência da emenda de relator, em 2020, mais de 34% do orçamento da União discricionário passou a ser formado pelo orçamento secreto. Como o Ministro Luís Roberto Barroso manifestou em seu voto, é irracional tirar do Presidente da República a centralidade em relação à aplicação dos recursos públicos, conforme trecho do voto:

Há um desequilíbrio evidente na alocação de recursos públicos, que retira do Poder Executivo a capacidade de planejamento global em troca de escolhas paroquiais - legítimas em alguma medida, mas que não podem ser atendidas pelo mecanismo de emendas do relator. **Para atender a esse mecanismo da participação parlamentar, muito importante para atender suas bases políticas, a Constituição prevê as emendas individuais, as emendas de bancadas estaduais e, até mesmo, as emendas de comissão.** Incluir as emendas de relator nesse montante, para atender a interesses paroquiais - não quero minimizar a importância disso, apenas tudo na vida tem o limite do razoável - e subtrair do Presidente da República e do Poder Executivo a capacidade de fazer o planejamento global dos investimentos ou da parte mais substantiva dos investimentos, em troca de uma alocação fragmentada para atender a interesses locais, cria um déficit republicano no país e um déficit democrático relevante que acho que não deve passar despercebido. (grifos meu) (ADI 854 QO, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJ-e DIVULG 19-12-2022 PUBLIC 20-12-2022)

Ademais, com fulcro na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (L.C Nº 101/2000), o STF decidiu que todos os órgãos da administração pública que empenharam, pagaram e liquidaram despesas por meio das emendas, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, deveriam publicar todos os dados referentes aos respectivos empenhos.

Nessa seara, de acordo com o voto do então ministro Ricardo Lewandowski sobre a ausência de transparência observa-se que:

Apesar das tentativas informadas nos autos, entendo que, até o momento, não foram adotadas todas as providências necessárias para uma adequada transparência do processo de repartição das verbas orçamentárias, haja vista que não se conseguiu dar a exigida transparência às demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral e não logrou garantir a rastreabilidade das solicitações de distribuição de emendas e de suas execuções. Acredito que se faça necessário, notadamente por meio de transparência ativa, a ciência sobre quem são os requerentes ou os parlamentares destinatários dos atos do relator-geral, de maneira a que seja extirpado da sistemática qualquer tipo de sigilo sobre tais informações, sobretudo porque o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos". (ADI 854 QO, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJ-e DIVULG 19-12-2022 PUBLIC 20-12-2022)

Quanto ao caráter vinculante das emendas de relator, o STF decidiu que, em conformidade com a Constituição Federal caberá aos Ministros de Estado responsáveis pelas

pastas beneficiadas com os recursos da emenda de relator a palavra final sobre alocação ou não dos recursos. A palavra final passa a ser, portanto, do Executivo. Com isso os titulares das pastas, bem como os servidores públicos dos respectivos órgãos passam a responder por suas indicações, sendo passível, inclusive, a punição dos servidores ou autoridades em caso de condutas dolosas. Ensejando, assim, a improbidade administrativa, conforme emenda dada pela Lei nº 14.230/2021. Espera-se, portanto, a prevalência dos critérios técnicos frente aos interesses privatístico de alguns parlamentares brasileiros.

## **10 ESTADO ATUAL DAS EMENDAS E NOVOS MECANISMOS ORÇAMENTÁRIOS JUNTO AO PODER EXECUTIVO**

Embora tenha sido declarada inconstitucional pelo STF, especialistas em orçamento público e instituições ligadas ao acompanhamento da gestão pública alertam no sentido de continuidade da alocação de recursos sem transparência ou critério técnico no ano de 2023<sup>10</sup>. A partir de março de 2023, o Executivo por meio da rubrica RP=2 passou a alocar recursos para órgãos e Ministérios de forma que abre espaço para que o governo utilize o orçamento como forma de barganha junto ao Poder Legislativo. A título exemplificativo, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) no estado de Alagoas recebeu 124 milhões de reais do Ministério da Integração Nacional através da RP=2. De acordo com matéria veiculada pelo jornal “Folha de Pernambuco”, a CODEVASF, em Alagoas, é comandada por aliados do presidente da Câmara, Arthur Lira (PP), o dinheiro será destinado a dez cidades, sendo nove comandadas por correligionários do parlamentar<sup>11</sup>.

Além disso, outra problemática envolve as chamadas “emendas pix”, uma modalidade de aplicação que surgiu em 2019, mas que foi potencializada após a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto. Em resumo, trata-se de uma modalidade de emendas individuais (RP=6), na qual se sabe quem são os parlamentares beneficiados por elas. O problema reside, no entanto, na falta de obrigatoriedade em relação às prestações de contas, bem como no encaminhamento direto dos recursos para os cofres municipais e estaduais sem a necessidade de elaboração de projetos ou prestação de contas. Em relatório divulgado pela Transparência Brasil, a instituição, com base nos dados inseridos no Portal da Transparência,

---

<sup>10</sup> <https://opopular.com.br/noticias/politica/especialista-diz-que-emendas-pix-%C3%A9-resultado-pr%C3%A1tico-de-esvaziar-as-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-1.2581796>

<sup>11</sup> <https://www.folhapse.com.br/politica/de-rp9-a-rp2-entenda-como-governo-lula-reciclou-a-pratica-do/262963/>

concluiu que não é possível rastrear cerca de 85% das emendas PIX. Quanto à falta de transparência, alude a Transparência Brasil que:

Tanto no SIGA e SIOP quanto no Portal de Transparência do governo federal (módulo de Documentos de Execução da Despesa Pública, onde é possível rastrear o destinatário final da emenda PIX após a fase de empenho), não é possível saber como estados e municípios beneficiados utilizaram os recursos, nem sequer para qual área destinaram (como saúde e educação).

Ambas as situações trazidas alertam no sentido de que os pilares do orçamento secreto continuam em voga na relação entre o Poder Executivo e Legislativo no país. Em relação aos principais beneficiados pelos mecanismos poucos transparentes, tem-se a continuidade dos mesmos atores, o que demonstra, por um lado, a força política do centrão e, por outro lado, a perpetuação sistêmica de práticas personalistas na política brasileira.

## 11 CONCLUSÃO

- a) O orçamento secreto simbolizou um retrocesso em relação ao uso dos recursos públicos no país, pois permitiu que os interesses antagônicos à administração pública fossem contemplados. A inovação orçamentária e o casuísmo tiraram do Poder Executivo Federal a sua função típica de organizar e executar as políticas públicas de promoção à saúde, educação, desenvolvimento regional e social. A tomada de decisões técnicas e racionais deram lugar aos interesses pessoais dos parlamentares contemplados com a emenda de relator.
- b) As emendas individuais, de bancada e de comissão são importantes para a descentralização dos recursos públicos e devem ser entendidas como instrumentos efetivos na promoção do serviço público, desde que aplicadas de forma racional e sob princípios técnicos que devem reger a administração pública.
- c) O orçamento secreto afronta à Constituição e os valores basilares do direito administrativo, eleitoral e financeiro. Em relação a eventuais casos de corrupção, a Controladoria Geral da União teve a sua atuação limitada em virtude da complexibilidade e impossibilidade de acompanhamento preventivo.
- d) Embora seja fundamental o caráter punitivo do Estado em relação a práticas de ilícitos envolvendo o dinheiro público, há uma dificuldade de recuperar os montantes desviados ou aplicados de maneira irregular. Portanto, mesmo com a eventual condenação daqueles que utilizaram a emenda de relator de forma criminosa, dificilmente haverá a

restituição integral ao erário. O orçamento secreto facilitou a ocorrência de eventuais ilícitos tanto do ponto de vista penal quanto eleitoral.

- e) O acesso às emendas de relator representou um importante mecanismo para os candidatos à reeleição no Congresso Nacional, em especial no tocante aos deputados federais. De forma comparada, ficou evidente os impactos de valores milionários no aumento do número de votos dos recordistas de alocação dos recursos
- f) A decisão do STF foi importante por fundamentar de forma concisa o quão prejudicial é a emenda de relator para o equilíbrio político, eleitoral e institucional brasileiro.
- g) Tanto a emenda RP=2 quanto a “emenda PIX” são fundadas na falta de transparência e na falta de critérios técnicos aptos a ensejar a racional aplicação de recursos. A dificuldade no acompanhamento pelos órgãos de fiscalização se assemelha ao que ocorreu com o orçamento secreto.

## BIBLIOGRAFIA

ALVIM, Frederico **Campos. Abuso de Poder nas competições eleitorais.** Frederico Campos Alvim. Curitiba: Juruá, 2019. 408p

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política,** Rio de Janeiro, Campus, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Fernando (Org). **Abuso de poder e perda de mandato.** Belo Horizonte: 2021.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral.** José Jairo Gomes – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2020.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica.** São Paulo, SP: Atlas, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018. 1199 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: SaraivaJur, 2020.

PORTINARI, N.; CAMPOREZ, P.; DANTAS, D.; GONÇALVES, E. **Dez dos treze deputados campeões do orçamento secreto tiveram mais votos do que em 2018.** O Globo, 05 de out. de 2022.

SAKAI, Juliana et al. **Com fiscalização e transparência falhas, emendas PIX somam R\$ 13 bi em quatro anos.** Transparência Brasil, 2023.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 12ª ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL, STF, 2022 ADPF 850 MC-Ref, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-054 DIVULGAÇÃO 21-03-2022 PUBLICAÇÃO 22-03-2022