



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Marcello Nogueira Cruvinel

## **Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto**

Brasília  
2022



## **Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público,

**Orientador(a): Rafael Silveira e Silva**

Brasília  
2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Marcello Nogueira Cruvinel

## Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público

Aprovado em Brasília, em 17 de outubro de 2022 por:

### Banca Examinadora:

---

Prof(a) Dr(a) Rafael Silveira e Silva  
Senado Federal

---

Prof(a) Dr(a) Ricardo Sukanuma  
Senado Federal



## Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto

Marcello Nogueira Cruvinel

### RESUMO

Nos últimos anos temos ouvido falar muito em Orçamento Secreto. Termo originado pelas emendas de relator ao Orçamento Geral da União que tem se apresentado de difícil, ou quase impossível, fiscalização. Apesar de parecer novidade, as emendas de relator sempre existiram, porém eram usadas para ajustes e correções necessárias à aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA. Ocorre que nos últimos 3 anos, esse instrumento inovou, trazendo ao parlamento o controle de parte considerável do Orçamento da União por meio da indicação de recursos aos órgãos do Poder Executivo sem nenhum tipo de marcador ou critério que identifique o real autor ou até mesmo o destino do recurso, ferindo princípios importantes, como o da transparência orçamentária, constitucionalmente consagrados e protegidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esse artigo busca mostrar e comparar a trajetória, nos últimos anos, das emendas de relator até o surgimento e desenvolvimento desse novo instrumento apelidado de Orçamento Secreto – RP9.

**Palavras-chave:** Orçamento. Transparência. Responsabilidade fiscal.

### ABSTRACT

In recent years we have heard a lot about the Secret Budget. Term originated by the rapporteur's amendments to the General Budget of the Union that has been difficult, or almost impossible, to inspect. Despite seeming new, the rapporteur's amendments have always existed, but they were used for adjustments and corrections necessary for the approval of the Annual Budget Law - LOA. However in the last 3 years, this instrument has innovated by bringing to parliament the control of a considerable part of the Union's budget through the indication of resources to the organs of the Executive Power without any type of marker or criterion that identifies the author or even the destination of the resource, violating important principles such as budget transparency constitutionally established and protected by the Fiscal Responsibility Law – LRF. This article seeks to show and compare the trajectory, in the last 6 years, of the rapporteur's amendments until the emergence and development of this new instrument called Secret Budget - RP9.

**Keywords:** Budget. Transparency. Fiscal responsibility.



## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente temos observado com frequência notícias que indicam a prática de exclusão de cidades da partilha de recursos orçamentários quando elas se deparam sem “padrinhos políticos”, ou seja, votaram em candidatos que não foram vencedores nas eleições. Ao longo dos últimos anos, o Poder Legislativo tem ferido a Constituição e as leis orçamentárias ao aceitar, pelo seu processo decisório, que os parlamentares ignorem cidades onde não tiveram votos na destinação dos recursos, uma vez que a divisão do dinheiro da União precisa priorizar lugares menos desenvolvidos e deixar de lado critérios meramente eleitorais.

A imprensa tem denominado esse fenômeno como “desertos políticos”, e, por meio de levantamento de dados, mostrou que as prefeituras de cidades que concentraram seus votos em candidatos derrotados à Câmara dos Deputados, nas eleições de 2018, receberam menos recursos de emendas parlamentares. Assim, 13 milhões de pessoas que vivem nas 522 cidades do País foram penalizadas com menos verbas e políticas públicas. (ESTADÃO, 2022).

Por traz desse fenômeno, entendemos que uma das explicações residem no tão falado “Orçamento Secreto” ou “Paralelo”. É expressão originada da nova modalidade de emendas apresentadas pelo Relator Geral do Orçamento à LOA 2020 (PLOA 22/2019 ou Lei 13.978/2020), com marcador específico (RP9). Caracterizadas pela pouca ou nenhuma transparência na sua execução.

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

As despesas relacionadas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) utilizam-se de alguns identificadores de despesas, denominados RP (Identificador de Resultado Primário) enumerados de 0 a 9, dos quais destacam-se os seguintes:

- Individuais (RP 6 – De cada parlamentar do Congresso Nacional), que tem seu valor total limitado a 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior;
- Bancada Estadual (RP 7 – De cada bancada que representa os 26 estados do país e o Distrito Federal), com limite de 1% da Receita Corrente Líquida do ano anterior,
- Comissão Permanente (RP 8 – Representa cada comissão permanente do Congresso Nacional), não possui limite específico de indicação. Seu valor é definido pelas relatorias setoriais e geral, e não possui impositividade em sua execução.
- Emenda de Relator Geral (RP 9 – De autoria do relator geral da Lei Orçamentária Anual), a qual não possuía, até 2022, limite de indicação vinculado a receita.



O nascimento do “Super-Relator” se deu pela edição da Lei 13.957/2019, que alterou a LDO 2020 (Lei 13.898), por meio da criação do RP 9, especificamente em seu Art 7º, § 4º, Inciso II, Alínea c, item 4. Essa autorização legislativa, criada durante as discussões do PLDO 2019 (LDO 2020), não é algo novo. Ocorria que não havia um marcador específico. Nos anos anteriores o parecer preliminar da LOA tinha o condão de dar, ou não, a permissão para que o Relator Geral pudesse criar emendas, como foi o caso dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, por exemplo. Porém, essa autorização só dava ao relator o direito de promover correções de omissões ou erros ocorridos durante a discussão da Lei Orçamentária, além de promover os ajustes políticos, como acréscimos e inclusões de novas despesas, necessárias à aprovação da LOA, ou seja, o relator fazia suas emendas de modo a tornar o projeto exequível e aprovável do ponto de vista político-orçamentário.

A partir dessa nova autorização, a LDO permitiu ao Relator Geral da Lei Orçamentária Anual (LOA 2020) a criação de emendas em diversos órgãos as quais seriam controladas e geridas por ele próprio. Os parlamentares tentaram, inclusive, tornar esse tipo de emenda impositiva, por meio do Art. 64, § 23 da LDO 2020, posteriormente vetado pelo Presidente da República. Nasce a partir daí um “orçamento paralelo” ou, como foi apelidado, “orçamento secreto”, administrado pelo Relator Geral, porém sem a mesma transparência aplicada às emendas individuais e de bancada (RP 6 e 7).

Para melhor entendermos as diferenças do RP 9, exemplificamos a tramitação dos RP 6 e 7 (emendas individuais e de bancada):

Após a sanção do orçamento, o Governo promove a abertura do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), para que os parlamentares e bancadas indiquem, de forma clara e objetiva, os valores e beneficiários correspondentes a cada uma de suas emendas, explicitando a destinação dos recursos de sua “cota” de forma transparente dentro do Orçamento, facilitando a ligação entre o beneficiário final e o parlamentar autor da emenda.

No caso das emendas de relator, isso não ocorre. Ele não precisa indicar os beneficiários no SIOP (isso é feito por ofício aos ministérios), tampouco informar o solicitante da emenda (Senador ou Deputado). Temos um orçamento destinado a diversos órgãos, sem uma alocação específica ou critérios objetivos.

Um exemplo claro da diferença entre a antiga emenda de relator e o orçamento secreto é a inclusão do Fex (Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações). Esse auxílio era utilizado para compensar as perdas que os estados tinham nas isenções tributárias ofertadas pelo Governo Federal e que acarretavam queda de arrecadação significativa para os estados. Essa celeuma fez com que, todos os anos, o Poder Executivo não enviasse ao Congresso essa dotação, o que era recomposto por meio da antiga emenda de relator (antes de 2019). A questão interessante é que não era o relator que detinha o poder para administrar esse repasse durante sua execução, mas o próprio Poder Executivo por meio de sua função legítima de executor do orçamento, enquanto as emendas do orçamento secreto são geridas e controladas pelo próprio relator geral que tem o poder de controlar, dimensionar, contingenciar e liquidar as despesas relacionadas ao RP9, sem nenhum critério, apenas por meio de ofícios.



Percebe-se, claramente, nesse tipo de instrumento uma inversão de papéis. Em um regime de governo presidencialista, o Congresso Nacional é o responsável pela aprovação da peça orçamentária enviada pelo Executivo, promovendo, nesse caso, ajustes de interesse da sociedade para que esse orçamento seja representativo, como é a democracia que elege os próprios congressistas. Em um orçamento cada vez mais engessado, onde as despesas obrigatórias passam de 90% de todo orçamento, o governante fica impedido de executar suas políticas de governo como investimentos, programas e políticas sociais, uma vez que, além das despesas obrigatórias, as emendas impositivas, como as de bancada e individuais, ainda tomam grande parte do bolo orçamento. Para piorar a situação, o RP 9 chega em 2022 com um montante significativo em meio a um aperto fiscal trazido pela crise do COVID-19. Essa quantia corresponde a somatória de todas as emendas individuais e bancada juntas, que em valores nominais chegam a quase 20 bilhões de reais. Em resumo, os controladores do orçamento secreto 2023 terão em suas mãos 5% de todo orçamento discricionário da União sob seu controle, e com todo esse arsenal que suga as receitas públicas, o governo se torna um simples ordenador de despesa enquanto o Congresso Nacional legisla e executa o orçamento da União, um parlamentarismo velado sem sequer um plebiscito de consulta pública.

Como se observa, o fato tem causado grande repercussão, tanto na mídia nacional, quanto nos órgãos de controle que têm procurado mecanismos para "frear" os métodos aparentemente inconstitucionais na distribuição de recursos tão escassos do orçamento federal.

Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal – STF – se manifestou em decisão da ministra Rosa Weber, que suspendeu a execução do orçamento secreto. Na decisão recente da Ministra foi solicitado ao Congresso Nacional a devida transparência quanto à distribuição desse tipo de recurso, porém a resposta foi parcial. Foram informados somente os beneficiários das emendas, sem informar quem as indicou.

Essa situação vislumbrou a possibilidade de algum tipo de categorização parlamentar no Congresso, onde se verifica parlamentares de primeira, segunda e terceira categoria. Essa revelação quanto aos valores de recursos para cada parlamentar poderia, certamente, revelar esse tipo de preferência por parte dos relatores e provocar desequilíbrios políticos internos.

Várias têm sido as tentativas de tornar o orçamento secreto exequível do ponto de vista constitucional, ou seja, transparente e tutelado pela Constituição Federal e LRF. Emendas, alterações legislativas e sistemas têm sido criados na tentativa de provar para sociedade que essa parcela importante do orçamento pode ter um caráter objetivo de execução, porém até o momento todas restaram-se infrutíferas. Fora criado um sistema, SINDORC, na tentativa de demonstrar quem eram os autores dos pedidos de emendas que foram distribuídas no ano de 2022, porém, ao se consultar o banco de dados, esse projeto de pesquisa verificou vários nomes que não levam a ninguém e até mesmo um usuário identificado como "assinante", que sozinho levou quase R\$24.000.000,00 (vinte e quatro milhões) do orçamento secreto, conforme demonstrado pelo cruzamento de dados dos ofícios enviados pelo Relator Geral da Lei Orçamentária Anual ao STF.



Ano	Autor	Nome beneficiário	beneficiário	Nome órgão	Valor Solicitado
2022	Assinante	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE MAGALHÃES BARATA	PA	Ministerio Da Saude	R\$ 300.000,00
2022	Assinante	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DA CAXIAS	MA	Ministerio Da Saude	R\$ 10.000.007,00
2022	Assinante	Prefeitura de São Paulo	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 300.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Fernão	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Parapuã	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Suzano	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 200.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Mogi das Cruzes	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 200.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Canitar	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Maracáí	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Cruzália	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Quintana	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 250.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Tarumã	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Rinópolis	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Bastos	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Iacri	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de João Ramalho	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 100.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Paraguaçu Paulista	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 150.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Santa Cruz do Rio Pardo	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 150.000,00
2022	Assinante	Santa Casa de Misericordia de Assis	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 200.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Ourinhos	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 250.000,00
2022	Assinante	Prefeitura de Tupã	SP	Ministerio Da Saude	R\$ 300.000,00
2022	Assinante	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITAITINGA	CE	Ministerio Da Saude	R\$ 350.000,00
2022	Assinante	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	MA	Ministerio Da Saude	R\$ 9.998.000,00

Com todos esses fatos trazidos à tona, torna-se imprescindível que os órgãos de controle tenham uma lupa sobre um assunto tão polêmico que tem incomodado parte da população. Já vivemos muitos escândalos por falta de controle orçamentário que foram responsáveis pelo saque de bilhões ao orçamento nacional. Em época de fome, miséria e pandemia, temos o dever como cidadãos de fiscalizar e zelar pelo orçamento da nação, trazendo luz, cobrando veementemente mais controle e fiscalização para qualquer narrativa na tentativa de tornar o dinheiro público menos transparente.

Esse trabalho tem como objetivo principal a demonstração de dados que possibilitem a verificação desse fenômeno ocasionado pela falta de transparência dentro do orçamento público. Para isso utilizaremos pesquisas analíticas dentro dos sistemas de fiscalização do orçamento federal, como Siga Brasil, Portal de Transparência do Governo Federal, SIOP, SIAFI e Plataforma mais Brasil. Também serão promovidos os cruzamentos de dados necessários para verificação de dados implícitos utilizando planilhas enviadas pelo relator geral aos ministérios e dados enviados pelo Congresso Nacional ao Supremo Tribunal Federal.

Outro objetivo se relaciona a tentar demonstrar o risco do desequilíbrio eleitoral promovido pela discrepância de valores distribuídos de maneira desproporcional a deputados, também candidatos à reeleição, em pleno ano eleitoral e a contrariedade desse instrumento com a Constituição Federal e a Lei de



Responsabilidade Fiscal. Para isso, utilizaremos os dados relacionados à distribuição e pagamentos mensais dos recursos relacionados ao RP9 fazendo um contraponto com a legislação eleitoral vigente.

## 2 A Estrutura Orçamentária:

### 2.1 A estrutura orçamentária – Os marcadores de resultado primário (RP).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) utiliza-se de alguns identificadores de despesas, definidos pela LDO, chamados de RP, sendo que os mais importantes são: RP 6 – Emendas Individuais, RP 7 – Emendas de Bancada Estadual, RP 8 – Emendas de Comissão permanente e RP 9 - Emenda de Relator Geral (RP 9) que gerou a nova geração de Super-Relatores.

O §4º, do Art. 7º da LDO é o responsável pela discriminação dos marcadores de despesas da Lei Orçamentária Anual para o ano posterior:

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2023, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea “c” (RP 2);

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição (RP 6);

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 (RP 7);

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); ou

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9); ou

III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4). (BRASIL, 2021)

Esse é um marcador utilizado para organizar as despesas do orçamento de acordo com seu tipo. Sempre que o Congresso procura criar um novo tipo de emenda à despesa e fazer com que essa despesa seja controlável e exequível, ou seja, diferenciável, procura criar um marcador específico para sua execução. Todas as emendas de comissão, bancada e individual eram capitalizadas, até 2014, pelo RP2 (Despesas discricionárias), porém, a partir da criação do orçamento impositivo, tivemos sua marcação individualizada, ou seja, as emendas Individuais - RP6,



Emendas de Bancada – RP 7, Emendas de comissão – RP 8 e Emendas de Relator – RP 9 (2019) ganharam sua identificação própria dentro do orçamento, facilitando, dessa forma, sua impositividade e execução, mesmo que constitucionalmente somente as emendas individuais e bancada possuam essa característica, o caminho já foi aberto para que as outras tenham o mesmo tratamento.

Ao se fazer um paralelo de como nasceram a impositividade dessas emendas, essa pesquisa verificou que surge um movimento parecido por parte do Congresso em fazer com que as emendas de comissão e as emendas de relator, tornem-se impositivas, assim como as outras, limitando mais ainda as despesas discricionárias do governo. O caminho traçado tem sido o mesmo e as tentativas via LDO já se iniciaram, como no caso da apresentação de emendas com o propósito de tornar o RP9 impositivo nas LDOs 2020, 2022 e 2023.

## 2.2 A estrutura orçamentária – Tipos de emendas

Durante a tramitação da Lei Orçamentária Anual, os congressistas apresentam várias emendas com vistas a aperfeiçoar o texto enviado pelo Executivo. Essas emendas visam modificar a parte textual do projeto, bem como as despesas enviadas pelo Executivo. As emendas são apresentadas:

- individualmente, por cada parlamentar;
- por grupos de parlamentares como no caso das bancadas estaduais e comissões permanentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal;
- pelo relator geral, que dependia de autorização do relatório preliminar da LOA até o ano de 2022 para propor suas emendas.

Dentre os tipos de emendas passíveis de apresentação, trataremos apenas das emendas relacionadas às despesas.

### Como se operacionalizam as emendas individuais:

As emendas individuais representam uma parte do orçamento da união. Elas detêm o controle de 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior ao da Lei Orçamentária Anual – LOA e obrigam a vinculação de 50% de sua indicação à aplicação em recursos públicos na área da saúde.

Até 2014, as emendas individuais eram classificadas com marcador de resultado primário RP2, ou seja, eram consideradas despesas discricionárias do governo. Ele podia as contingenciar de acordo com as necessidades de gastos públicos orçamentários de sua gestão.

Em 2014, por meio da LDO, pela primeira vez as emendas individuais tornaram-se impositivas, fazendo que o governo tivesse a obrigação de executá-las,



podendo contingenciá-las apenas na mesma proporção do contingenciamento de suas despesas discricionárias.

No ano de 2015, o congresso nacional constitucionalizou as emendas impositivas, por meio da PEC 358/2013 que gerou a Emenda Constitucional nº 86/2015. A partir deste ano, todas as emendas impositivas possuem o caráter obrigatório de execução e são regulamentadas por meio de normativas próprias que personalizam e demonstram, de forma transparente, sua execução.

As emendas individuais, são apresentadas de duas maneiras:

1 – De forma genérica: onde geralmente se indica o órgão de execução, para delimitação do beneficiário em momento futuro, quando da abertura do SIOP;

2 – De forma específica “carimbada”: onde na própria emenda se define o beneficiário, o estado, municípios e às vezes até mesmo o objeto de execução por meio da justificativa da emenda.

#### **Como se operacionalizam as emendas de bancadas?**

As emendas de bancada, assim como as emendas individuais tornaram-se impositivas a partir do ano de 2019 por meio da Emenda Constitucional nº 100/2019. Essas emendas geralmente possuem uma característica especial, elas são responsáveis por obras de grande vulto e, em tese, não poderiam ser fatiadas para vários beneficiários como as emendas individuais. Ela é fruto da reunião de todos os parlamentares das bancadas estaduais e podem ser apresentadas da seguinte forma:

1 – De forma “carimbada”: onde se indica o beneficiário específico que recebera o investimento: Prefeitura, Estado ou mesmo região administrativa, como metropolitanas ou RIDEs, na própria emenda, sendo vedada a destinação para vários beneficiários (termo usado, “chuveirinho”);

2 – De forma genérica: onde se indica apenas a ação orçamentária que irá receber a indicação do beneficiário em momento posterior, quando da abertura do SIOP.

#### **Como se operacionalizam as emendas de comissão?**

Diferentemente das emendas individuais e de bancada, as emendas de comissão não possuem sua execução obrigatória. Essas emendas possuem um viés temático, de acordo com a área de atuação da referida comissão. Os parlamentares se reúnem e escolhem as emendas responsáveis por representar essas comissões. Geralmente o critério pra essa escolha durante a votação é a quantidade de vezes que a emenda se repete durante o seu período de apresentação, além da preferência do relator na comissão, mediante votação do parecer. Após a consolidação e votação do relatório, na comissão, essas emendas são encaminhadas à comissão mista de orçamento – CMO.

Após a discussão e apresentação das emendas à CMO, as emendas de bancada, individuais e de comissão são encaminhadas ao comitê de admissibilidade



de emendas – CAE, que é responsável por analisar a forma e pertinência das emendas apontando erros formais que podem inadmitir as referidas emendas. Após essa análise, elas são encaminhadas aos relatores setoriais, para que apresentem seus pareceres, e, conseqüentemente, ao relator geral que profere um parecer consolidado pela aprovação, aprovação parcial, rejeição ou inadmissão das mesmas. Esse relatório é submetido à apreciação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO e posteriormente ao Congresso Nacional, que aprova ou rejeita o texto consolidado da LOA. A partir daí o texto segue para sanção presidencial.

Depois que o orçamento é aprovado e sancionado pelo Presidente da República, a LDO disciplina um prazo para que o Governo promova a abertura do SIOF, que é de geralmente 5 dias após a publicação da LOA. Nesse sistema, os parlamentares e bancadas estaduais indicam os beneficiários de cada emenda apresentada genericamente ou reafirmam as indicações já especificadas na própria Lei Orçamentária, bem como a ordem de prioridade de execução. Dessa forma, cada parlamentar explicita de maneira transparente a destinação e alocação dos recursos públicos de sua “cota” dentro do Orçamento Federal. Isso permite aos sistemas de monitoramento de recursos como Portal da Transparência, Siga Brasil e o próprio site da CMO, um real acompanhamento dos recursos enviados por esses parlamentares. Esses sistemas permitem, inclusive, o acompanhamento das empresas que executaram as despesas nos âmbitos estaduais, municipais, bem como das entidades do terceiro setor, promovendo transparência e eficiência na fiscalização dos recursos orçamentários, facilitando a ligação entre o beneficiário final e o parlamentar autor da emenda.

### **Como se operacionalizam as emendas de relator?**

Ao contrário das outras modalidades de emendas, nas emendas RP9, nossa pesquisa verificou que o relator geral sozinho indica os recursos que quer, sem consentimento ou acordo com todos os congressistas, ele não precisa lançar suas indicações no SIOF. Temos um orçamento destinado a diversos órgãos, sem uma destinação específica ou mesmo critérios objetivos para sua distribuição. O que tem se percebido é o favorecimento desproporcional de um grupo de parlamentares (inominados), geralmente governistas, em detrimento da totalidade dos senadores e deputados do Congresso Nacional, por meio da distribuição dos chamados “recursos extra-orçamentários”, que nada mais são do que recursos do próprio Orçamento Geral da União alocados nos ministérios e que não possuem sua execução obrigatória, distribuídos a alguns congressistas, além daqueles já garantidos pelas emendas individuais e de bancada a cada um dos autores.

Em consulta ao SIGA Brasil, extrai-se que, só em 2020 foram empenhados quase 20 bilhões em emendas de relator, em 2021, quase 17 bilhões, em 2022, uma previsão de execução de 16,5 bilhões, além da autorização da LDO para 2023 de cerca de 20 bilhões de reais, recursos sem justificativa de destinação ou identificação do autor de fato, pois apesar de estarem registradas como emendas de relator geral, essas são destinadas por acordo entre o relator, governo e suas bases:



**Quadro 1 – Emendas de Relator Geral 2020**

Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
RELATOR GERAL	20.141.935.036	19.735.866.956	19.735.866.956	12.671.698.334

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

**Quadro 2 – Emendas de Relator Geral 2021**

Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
RELATOR GERAL	16.865.000.000	16.719.609.211	16.719.609.211	8.822.103.898

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

**Quadro 3 – Emendas de Relator Geral 2022**

Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
RELATOR GERAL	16.500.000.000	8.640.386.525	7.107.525.925	7.026.718.150

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

### 2.3 A evolução das emendas de relator

Até o ano de 2019, os relatórios preliminares das LOAs continham em seu texto uma autorização especial delimitada que trazia um escopo de regras específicas para atuação do relator geral na apresentação de emendas. O título II do relatório preliminar definia quais ações e limites que o relator poderia se manifestar:

#### II – Das Emendas de Relator

7. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA 2016, ressalvados os casos permitidos pela Resolução no 1, de 2006-CN, e pelos itens 8 e 9 deste parecer.

8. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução no 1, de 2006-CN, destinam-se a:

I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal, verificados no PLOA 2016 ou no processo de emendamento, em especial quanto à[...]

[...]II. recompor dotações canceladas;

III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3o, II, da Resolução no 1, de 2006- CN;

IV. implementar destaques aprovados que impliquem redução, cancelamento ou recomposição de dotação. (BRASIL, 2018).

Como se pode observar, verificamos que a atuação do relator como criador de emendas era limitada a tornar o projeto exequível do ponto de vista político orçamentário. Esse instituto jamais teve o condão de tornar o relator geral um novo ordenador de despesas da nação.

Já na LDO 2020, Lei 13.898/2019, que foi alterada pela Lei 13.957/2019, o texto aprovado deu total liberdade ao relator geral para propor emendas ao orçamento geral da união em seu Art 7º, § 4º, Inciso II, Alínea C, item 4, o que foi repetido pela LDO 2021:



6. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9); (BRASIL, 2019).

Essa autorização ao relator geral deixou de existir a partir de 2022, por meio do PRN 4/2021, que criou a Resolução 2/2021 que altera a Resolução 1/2006, que rege a CMO. Essa resolução traz a seguinte inovação, antes temporária, mas agora permanente:

IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144." (NR)

"Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR) (BRASIL, 2021).

Além de permitir ao relator geral a criação de novas modalidades de despesa, permite também que o valor das emendas de relator seja igual a soma das emendas individuais (1,2% da RCL) e bancada (1% da RCL), ou seja, 2,2% da receita corrente líquida do ano anterior.

Dessa forma o orçamento secreto deixa de ser uma inovação temporária e passa a ser um instrumento poderoso e permanente dentro da peça orçamentária. Por meio de discussões de bastidores e consulta a assessorias de orçamento, percebe-se que os líderes partidários têm buscado um próximo passo, colocar o orçamento secreto na Constituição Federal, enraizando ainda mais sua execução e tornando-a impositiva como as emendas individuais e de bancada. A discussão que vem à tona seria sobre o conflito de normas, ou seja: a que custo esse texto seria incluído na nossa constituição sem uma roupagem lógica de transparência, que é uma das principais exigências principiológicas definida pelo próprio texto constitucional.

Outra inovação trazida pela LDO 2023 foi a divisão do poder do relator geral. De acordo com a nova norma, as solicitações, antes enviadas individualmente pelo relator, necessitará da assinatura do atual presidente da CMO. Ou seja, O Senador Marcelo Castro, Relator da LOA 2023 deverá assinar os pedidos de RP 9 conjuntamente com Deputado Celso Sabino, presidente da CMO na legislatura 2022.



## 2.4 A execução do orçamento secreto

Como o próprio apelido já diz, a fiscalização da execução desse tipo de repasse se torna quase impossível. O cidadão comum dificilmente conseguiria, com a mesma precisão, montar um banco de dados preciso sobre os recursos indicados. Até mesmo esse projeto de pesquisa elaborado com instrumentos internos dos Poderes Legislativo e Executivo precisou se aprofundar para trazer alguns resultados. Porém pelo cruzamento de dados e pelos portais de acompanhamento do orçamento público como SIAFI, Siga Brasil e o próprio portal da Comissão Mista de Orçamento, além dos dados enviados pelos parlamentares ao supremo, pode ser possível apresentar alguns dados pra mostrar o quão nocivo pode ser o orçamento secreto para saúde das contas públicas brasileiras. Vamos aos fatos.

A LOA 2020 destinou um montante de R\$30 bilhões ao orçamento secreto, o que foi vetado pelo presidente da república. O veto foi mantido pelo congresso após uma negociação entre o Legislativo e o Executivo, que enviou 3 projetos de leis ao Congresso dividindo esse montante, onde 20 bilhões ficaram a cargo do legislativo para execução, pela primeira vez, do orçamento paralelo.

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

Para dimensionarmos o poder do relator geral, em 2020, o valor de suas emendas superou as emendas de Bancada Estadual, Comissões da Câmara e Senado, Senadores e Deputados, que somadas, consubstanciam-se em um importe de 16 bilhões de reais, contra mais de R\$ 20 bilhões do relator geral. E esse valor só foi de R\$20 bilhões pois houve resistência por parte do Governo Federal, que contingenciou parte dos recursos originalmente destinados, que eram de R\$ 30 bilhões, como demonstram os dados extraídos do SIGA Brasil.

**Quadro 4 – Comparativo das Emendas de Relator Geral 2020**

Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
Bancada Estadual	5.927.298.253	5.863.241.414	5.863.241.414	4.540.866.141
Comissão CD	325.123.243	293.060.227	293.060.227	239.375.079
Comissão Mista Congresso	118.502.428	117.694.940	117.694.940	110.754.344
Comissão SF	196.044.237	171.875.250	171.875.250	95.111.576
Deputado Federal	8.177.277.710	7.970.895.254	7.970.895.254	6.534.805.903
Relator Geral	20.141.935.036	19.735.866.956	19.735.866.956	12.911.351.562
Senador	1.291.176.100	1.257.063.992	1.257.063.992	985.399.362

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

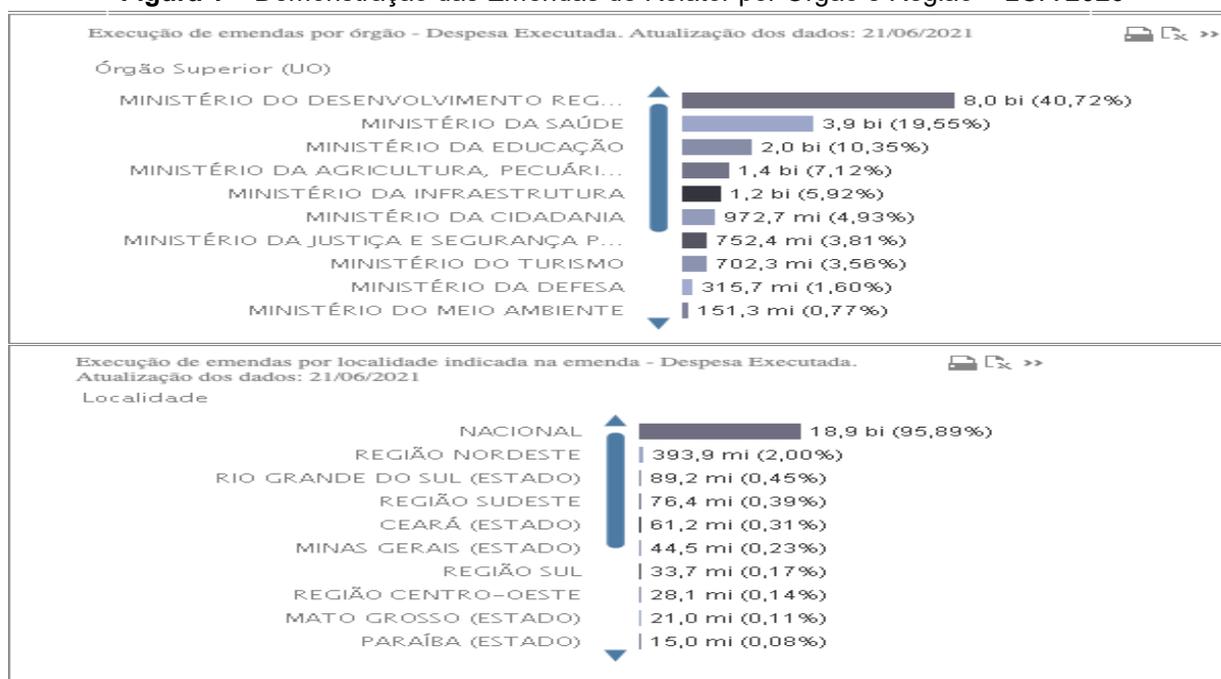


Os Ministérios que mais receberam recursos das emendas de relator foram:

- Ministério do Desenvolvimento Regional, 8 bilhões de reais;
- Ministério da saúde, 3,9 Bilhões de reais;
- Ministério da Educação, 2 Bilhões de reais e;
- Ministério da Agricultura, 1,4 Bilhão de reais.

Curiosamente são os ministérios com maior facilidade para o trânsito e alocação de recursos, como por exemplo: compra de máquinas e equipamentos no MDR e Agricultura (que para sua operacionalização basta orçamento dos maquinários), compra de ônibus escolares no MEC/FNDE (basta adesão à ata de registro de preços do FNDE), e custeios de serviços de saúde e COVID no Ministério da Saúde (basta o cadastro no sistema). Esses objetos são estratégicos, pois permitem uma maior capilaridade para divisão dos recursos. Desses valores, mais de 95% foram destinados à rubrica Nacional, enquanto os estados mais agraciados nos subtítulos de cada ação foram, nessa ordem: Ceará, estado do relator geral, Deputado Domingos Neto, Minas Gerais e Mato Grosso, de acordo com dados extraídos do portal SIGA Brasil.

**Figura 1 – Demonstração das Emendas de Relator por Órgão e Região – LOA 2020**



Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Ainda de acordo com SIGA Brasil, a LOA 2021 destinou cerca de metade dos recursos de todas as emendas para o RP 9:



**Quadro 5 – Comparativo dos Valores Entre os Tipos de Autores LOA 2021**

Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
Bancada Estadual	7.301.901.752	7.223.110.315	7.223.110.315	4.312.917.352
Deputado Federal	8.351.557.654	8.155.143.703	8.155.143.703	6.638.437.213
Relator Geral	16.865.000.000	16.719.609.211	16.719.609.211	8.822.103.898
Senador	1.318.677.765	1.301.101.559	1.301.101.559	1.012.669.473

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Ainda de acordo com dados extraídos por nossa pesquisa, para se ter ideia da falta de critérios e o risco institucional que isso pode gerar, o Relator Geral da LOA 2021, Senador Marcio Bittar enviou para o seu estado, o Acre, R\$ 467,9 Milhões, dados extraídos dos documentos enviados ao STF. Nesse mesmo contexto, Eliane Nogueira, Mãe de Ciro Nogueira (então Ministro da Casa Civil), destinou R\$ 399 milhões; Arthur Lira (Presidente da Câmara dos Deputados), R\$ 276 milhões; Fernando Bezerra (Líder do Governo no Senado), R\$256,5 Milhões; Eduardo Gomes (Líder do Governo no Congresso), R\$ 243 Milhões; Daniela Ribeiro, R\$ 204,8 Milhões; Marcos Rogério, R\$ 184 Milhões; Rodrigo Pacheco (Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional), R\$ 180,4 Milhões. O valor indicado pelo Senador Marcio Bittar representa quase 30 vezes o que um parlamentar pode destinar por meio de suas emendas individuais, o que provoca, com certeza um grande desequilíbrio de poder e, provavelmente, até mesmo eleitoral. Além disso, temos que observar que esses são os dados declarados e não confirmados, pois de acordo com o próprio Congresso, em correspondências do presidente da casa enviada ao STF, essa confirmação seria impossível ou na melhor das hipóteses, indisponível.

Em 14 de junho de 2021, a Ministra Rosa Weber do STF pediu informações ao Presidente Jair Bolsonaro, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, sobre o processo de execução do orçamento secreto. A ministra deu um prazo de 5 dias. Esse pedido de informação foi motivado pelo questionamento do Partido Socialista Brasileiro - PSB e do Cidadania, com relação a falta de transparência na indicação das emendas de relator. Mesmo com a desistência do partido Cidadania, o processo teve sua continuidade por entendimento da ministra que esse tipo de ação não se admite desistência. Outro motivo que ensejou a propositura da ação foi o surgimento do “Tratoração”, nome dado ao suposto esquema de compra de tratores superfaturados com dinheiro do RP 9.

Diante dessa falta de critérios, não demorou muito para que o Supremo Tribunal Federal, por meio de decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, em sede de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 854, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL), suspendesse, em 5 de Novembro de 2021, a execução do orçamento secreto por entender a falta de transparência na distribuição e autoria dos recursos do RP9. A decisão da ministra foi confirmada pelo plenário por 8 votos a 2.

A ministra em seu despacho proferiu:



“Tenho por inequívoco que a lesão aos postulados fundamentais pertinentes ao princípio republicano, à publicidade e à impessoalidade dos atos da Administração Pública e ao regime de transparência na aplicação de recursos financeiros do Estado, considerada a posição de centralidade por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio”. (BRASIL, 2021, p. 11)

Ainda em novembro de 2021, o Congresso Nacional apresentou o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal Nº 1 de 2021, onde foram apresentados os dados, de maneira parcial, solicitados pelo STF. Apenas as informações concernentes aos beneficiários foram apresentadas, sendo suprimidas as informações referentes aos parlamentares solicitantes sob o argumento de *“impossibilidade fática de se estabelecer retroativamente um procedimento para registro das demandas recebidas”*.

Além disso, o ato não deixou explícito que seria disponibilizado o nome dos parlamentares que solicitaram as verbas, pois o sistema prevê que as solicitações podem ser feitas por: parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil. Esse dispositivo manteve aberta as brechas anteriormente existentes quanto a transparência da disponibilização dos recursos públicos contidos no RP 9.

Mesmo diante da falha trazida pelo ato conjunto das mesas, no dia 6 de dezembro, após recurso dos presidentes da Câmara e Senado ao STF, a Ministra Rosa Weber resolve liberar os pagamentos de emendas do orçamento secreto, porém ratificando sua decisão e alertando sobre a necessidade de dar transparência a esse tipo de repasse. Seguem alguns trechos da decisão proferida em sede de recurso:

“potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas voltadas à saúde e educação” ...

“A necessidade de proteger a continuidade dos serviços públicos prestados à comunidade em geral – como via permanente de acesso das pessoas aos seus direitos básicos e às condições de existência digna – tem orientado a jurisprudência desta Suprema Corte” ...

“A paralisação da fase executiva do ciclo orçamentário não constitui o objeto principal desta demanda constitucional. Caracteriza apenas medida instrumental destinada a impedir irregularidade na aplicação de verbas públicas em face do quadro de absoluta falta de informações até então disponíveis quanto à forma como a Administração Pública vinha empregando esses recursos financeiros” ...

“Ante o exposto, acolho o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, “ad referendum” do Plenário desta Corte.” (BRASIL, 2021, p. 15).

A Ministra ainda deu 180 dias ao Relator geral para que o mesmo pudesse apresentar os dados que embasaram os pedidos de recurso bem como os beneficiários que fizeram uso das verbas públicas. Para isso, houve um comprometimento por parte do Congresso em fornecer as equipes necessárias para o levantamento de todas essas informações. O que em tese não ocorreu.



Em 23 de Março de 2022, o presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, enviou o Ofício Circular nº 0120.2022 – PRESID/CN a todos os parlamentares do Congresso Nacional, onde solicitam-se os dados de cada parlamentar referente às indicações de RP9 a serem enviadas ao STF.

Nas respostas do Congresso Nacional ao Supremo, dos 513 deputados, apenas 314 responderam o questionário e muitos de forma incompleta. Dos 81 Senadores, apenas 64 responderam, sendo que boa parte também de forma incompleta, não apresentando valores ou mesmo beneficiários das respectivas emendas, tornando a resposta ao STF vazia e inócua ao objetivo proposto. Dos R\$36,9 bilhões destinados ao orçamento secreto em 2020 e 2021, apenas R\$10,9 bilhões foram detalhados pelos parlamentares, menos de 30% das reais alocações.

De acordo com compromisso do Congresso ao Supremo, a partir de 2022 seria possível a identificação do parlamentar solicitante do recurso. Porém o que se viu foi um sistema falho, aberto pra usuários externos, que permitiram a qualquer cidadão o cadastramento de solicitações e aprovações, inclusive, pra usuários “sem nome”. Nossa pesquisa verificou que esse artifício permitiu que gestores, assessores e até usuários denominados “assinantes” pudessem ter acesso a grande vulto de recursos, ocultando, mais uma vez, o nome do real parlamentar que solicitou o referido recurso.

Só em 2022 o usuário “assinante” recebeu 29 milhões de reais, ou seja, quase o dobro do que um parlamentar, eleito pelo povo, tem direito de distribuir em suas emendas individuais. A maioria desses recursos foram destinados a cidade de Caxias, no interior do Maranhão. Essa informação consta de documentos assinados pelo Deputado Hugo Leal, então Relator da LOA 2022. O que se mostrou foi mais uma tentativa bem sucedida de driblar tanto as exigências do STF quanto a transparência dos recursos públicos no RP9.

O Orçamento para 2022 das emendas de relator também correspondem a quase metade de todas as emendas juntas:

**Quadro 6 – Comparativo dos Valores Entre os Tipos de Autores LOA 2022**

Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
Bancada Estadual	5.866.901.347	4.771.363.255	2.701.967.731	2.591.262.261
Comissão CD	76.000.945	18.838.040	1.320.761	1.178.351
Comissão Mista Congresso	362.780.511	101.380.859	57.530.859	57.530.859
Comissão SF	226.930.336	71.326.201	12.302.070	11.706.890
Deputado Federal	9.439.942.347	8.356.017.908	5.812.160.516	5.773.647.884
Relator Geral	16.500.000.000	8.640.386.525	7.107.525.925	7.026.718.150
Senador	1.490.519.190	1.259.872.374	843.297.767	830.022.923

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Ainda de acordo com nossa pesquisa, outro dado muito importante a se ressaltar, é que por meio da extração de dados no sistema SIGA Brasil demonstrouse que, mesmo no período eleitoral, no mês de agosto de 2022, o tipo de recurso mais executado foi o RP9. Enquanto o relator conseguiu fazer com que quase R\$160 milhões fossem pagos (quase 73% de todas as emendas), os deputados federais e senadores só conseguiram liquidar R\$8,7 milhões (4% das emendas).



**Tabela 1 – Comparativo de Pagamentos Entre os Tipos de Autores LOA 2022**

Autor (tipo)	Pago + [RP Pago]
RELATOR GERAL	159,7 mi (72,86%)
BANCADA ESTADUAL	40,2 mi (18,32%)
COMISSÃO SENADO FEDERAL	9,6 mi (4,38%)
DEPUTADO FEDERAL	7,9 mi (3,63%)
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	1,0 mi (0,46%)
SENADOR	792,0 mil (0,36%)

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Nos 3 meses que antecedem ao pleito eleitoral, ou seja, a partir de 2 de julho, o governo fica impedido do pagamento de emendas, especialmente na categoria investimento GND4 (grupo de natureza de despesa), de acordo com o Art. 73, Inciso IV, Alínea “a” da Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral):

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:[...]

[...] VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; (BRASIL, 1997).

Mesmo assim, dos 160 milhões pagos no mês de agosto, quase R\$30 milhões foram recursos destinados a investimento conforme dados extraídos do SIGA Brasil:

**Quadro 7 – Pagamento de Investimentos no Período Eleitoral**

Autor	Emenda (Número/Ano)	GND (Cod)	Localidade	Modalidade Aplicação	Órgão Superior (UO)	Ano Emissão Empenho	Pago (R\$)
RELATOR GERAL	81000296-2022	4	NACIONAL	APLICAÇÕES DIRETAS	MINISTÉRIO DO TURISMO	2022	R\$ 36.400,00
RELATOR GERAL	81000300-2022	4	NACIONAL	APLICAÇÕES DIRETAS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2022	R\$ 39.989,95



RELATOR GERAL	81000306-2022	4	NACIONAL	TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	2022	R\$ 17.130.924,00
RELATOR GERAL	81000308-2022	4	NACIONAL	TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2022	R\$ 7.698.848,80
RELATOR GERAL	81000309-2022	4	NACIONAL	APLICAÇÕES DIRETAS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2022	R\$ 4.744.639,42
RELATOR GERAL	81000310-2022	4	NACIONAL	APLICAÇÕES DIRETAS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2022	R\$ 229.876,91
Total							R\$ 29.880.679,08

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Ainda em 2022 podemos citar os grandes vultos de valores indicados por solicitante. Entre os senadores, o campeão de recursos é o Senador Wellington Fagundes, com R\$150.600.000,00 (cento e cinquenta milhões e seiscentos mil reais), isso corresponde a 10 vezes o valor que um parlamentar teria direito de indicar, sem contar suas emendas individuais e a parte das emendas de bancadas, ambas impositivas, que lhes cabem. Além de Fagundes, outros senadores também obtiveram uma fatia interessante desse orçamento. Esses são os 10 senadores mais agraciados de 2022:

**Quadro 8 – Pagamento de Emendas de Relator por Solicitante - Senadores**

Nº	Nome	Valor	Tipo
1	Wellington Antônio Fagundes	R\$ 150.600.000,00	Senador
2	Veneziano Vital Do Rêgo Segundo Neto	R\$ 120.425.000,00	Senador
3	José Da Cruz Marinho	R\$ 104.000.000,00	Senador
4	Irajá Silvestre Filho	R\$ 100.000.000,00	Senador
5	Jader Fontenelle Barbalho	R\$ 100.000.000,00	Senador
6	Rosilda De Freitas	R\$ 97.893.491,00	Senador
7	Rodrigo Otávio Soares Pacheco	R\$ 93.516.661,60	Senador
8	Fernando Bezerra De Souza Coelho	R\$ 92.633.970,30	Senador
9	Carlos Eduardo Torres Gomes	R\$ 89.320.000,00	Senador
10	Jayme Verissimo De Campos	R\$ 86.937.000,00	Senador

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.



Mas não são apenas os senadores a serem tão bem contemplados pelo orçamento secreto. Só em 2022, o Presidente da Câmara, Arthur Lira, destinou mais de R\$ 134 milhões de reais além de suas emendas, seguido pelo relator geral da LOA 2022, Deputado Hugo Leal com quase R\$90 milhões indicados:

**Quadro 9 – Pagamento de Emendas de Relator por Solicitante - Deputados**

Nº	Nome	Valor	Tipo
1	Arthur Lira	R\$ 134.524.024,28	Deputado
2	Hugo Leal	R\$ 87.614.872,47	Deputado
3	Hugo Motta	R\$ 63.771.000,00	Deputado
4	Elmar Nascimento	R\$ 60.000.000,00	Deputado
5	Marx Beltrao	R\$ 55.080.000,00	Deputado
6	Celso Sabino	R\$ 54.107.781,00	Deputado
7	Isnaldo Bulhoes Jr.	R\$ 53.920.000,00	Deputado
8	Wellington Roberto	R\$ 53.463.000,00	Deputado
9	Aluisio Mendes	R\$ 51.377.000,00	Deputado
10	Ze Vitor	R\$ 46.510.000,00	Deputado

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Além dessa situação sem precedentes, algo mais incoerente tem ocorrido nas emendas de relator. Percebemos senadores e deputados executando fatias nunca vistas do orçamento, porém, até “cidadãos comuns” tem sido apresentados com grandes quantias de recursos. Entre eles, Carlos Guilherme Pereira Júnior, um funcionário da prefeitura de São Gonçalo (RJ), conseguiu sozinho o feito de ser contemplado com a o importe de R\$120.000.000,00 (cento e vinte milhões) do orçamento secreto. Outros “usuários externos” também conseguiram tal façanha:

**Quadro 10 – Pagamento de Emendas de Relator por Solicitante – Usuário Externo**

N	Nome	Valor	Tipo
1	Carlos Guilherme Pereira Junior	R\$ 120.000.000,00	Usuario Externo
2	Dener Bolonha	R\$ 70.231.268,88	Usuario Externo
3	Antonio Waldez Goes Da Silva	R\$ 58.964.982,00	Usuario Externo
4	Aldenira Pereira Miranda	R\$ 53.076.090,00	Usuario Externo
5	Joanna Guerra	R\$ 50.000.000,00	Usuario Externo
6	Andressa Souza Brito	R\$ 50.000.000,00	Usuario Externo
7	Janio Natal Andrade Borges	R\$ 41.400.891,18	Usuario Externo
8	Anteomar Pereira Da Silva	R\$ 40.500.000,00	Usuario Externo
9	Larissa Malta Storte Ferreira	R\$ 39.395.898,00	Usuario Externo
10	Roberto Rodrigues De Lima	R\$ 36.270.000,00	Usuario Externo

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Como podemos perceber em nossa pesquisa, temos cerca de 36 usuários externos que receberam mais emendas no orçamento 2022 que a maioria dos deputados e senadores eleitos pelo povo como representantes.

Outro fato que chama a atenção, além das centenas de milhões distribuídos entre Senadores, Deputados e usuários externos, o usuário “Assinante” conseguiu



quase R\$24 milhões no orçamento. Alguém sem nome, sem endereço e sem rastro. A única informação disponível é que a maior parte do recurso foi enviado para prefeitura de Caxias-MA, quase 20 milhões de reais.

Observa-se, também, as classificações quanto aos beneficiários. Os que mais receberam recursos foram:

**Quadro 11 – Pagamento de Emendas de Relator por Beneficiários – Maiores Contemplados**

N	CNPJ	Município	Estado	Valor	Maior Solicitante	Tipo
1	11884903000107	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO GONÇALO	RJ	R\$ 126.260.310,11	Carlos Guilherme Pereira Junior	Usuario Externo
2	00399857000126	CODEVASF	NA	R\$ 102.309.333,60	Fernando Bezerra De Souza Coelho	Senador
3	11659171000143	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	AL	R\$ 97.288.040,00	José Renan Vasconcelos Calheiros	Senador
4	04441389000161	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DE MATO GROSSO	MT	R\$ 97.268.598,00	Carlos Henrique Baqueta Fávaro	Senador
5	06206659000185	FUNDO DE SAÚDE DO ESTADO DO PIAUÍ	PI	R\$ 76.595.000,00	Marcelo Costa e Castro	Senador
6	05995766000177	PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ	AP	R\$ 67.226.090,00	Aldenira Pereira Miranda	Usuario Externo
7	12133004000127	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MAGÉ	RJ	R\$ 62.847.949,00	Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr.	Deputado
8	00394577000125	GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ	AP	R\$ 58.314.982,00	Antonio Waldez Goes Da Silva	Usuario Externo
9	13851748000140	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE	SP	R\$ 52.749.611,60	Dener Bolonha	Usuario Externo
10	11128809000110	DUQUE DE CAXIAS	RJ	R\$ 51.799.910,11	Almeida Neto	Usuario Externo

Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.

Alguns destaques de desproporção são o Município de Novo Progresso, no Pará, com pouco mais de 25 mil habitantes, recebeu mais de R\$33 milhões. Sinop, MT, 146 mil habitantes, recebeu a cifra de R\$50 milhões.

As inconformidades são incontáveis. Os dados de 2021 e 2022 sozinhos já seriam suficientes, sem necessidade de auditoria, para perceber que se demonstra,



no mínimo, uma falta de isonomia e transparência na distribuição dos recursos públicos dentro do Congresso Nacional.

Para conseguirmos adentrar nesses dados, foi preciso consolidar 56 planilhas enviadas pelo relator geral ao STF, fazer filtros e somatórios utilizando fórmulas específicas, para que pudéssemos chegar a esses resultados, ou seja, tarefa impossível para maioria dos cidadãos comuns. O orçamento federal, para ser devidamente fiscalizado pela população, precisa fornecer instrumentos didáticos para a nação ter a possibilidade de zelar pelas finanças públicas. O povo não deveria precisar ser especialista em orçamento para saber quanto seu representante indica de emenda ao seu estado.

Para 2023, os valores definidos pela Resolução 2/2021 são de até a soma dos valores das emendas individuais e de bancadas somadas. Ou seja, sob a tutela do relator geral do orçamento 2023 e do presidente da CMO gestão de 2022 estarão os recursos correspondentes a soma de todos os 594 parlamentares e de todas as bancadas estaduais que consubstanciam os recursos divididos a todos os estados da nação. Esse valor representará o montante de R\$19,4 bilhões de reais.

Outro fato importante que vale destacar, é que a CMO aprovou a impositividade das emendas de relator para LDO 2023, sendo retirada apenas após grande resistência dos partidos de oposição na sessão do Congresso Nacional que aprovou a peça orçamentária para o próximo ano.

Para 2023 existem novas promessas. Em falas do relator da LDO 2023, Senador Marcos Do Val, o mesmo se compromete juntamente com o presidente da comissão, Deputado Celso Sabino, em viabilizar o sistema SINDORC, de modo que nas solicitações de recursos RP9, constem obrigatoriamente o nome do parlamentar (padrinho) da referida indicação, o que também foi prometido pelo Presidente do Congresso em resposta ao STF para o orçamento 2022.

Ao entrar no SINDORC, por meio do sítio eletrônico <https://sindorc.camara.leg.br> disponível a qualquer cidadão, não existe até o momento a obrigatoriedade de vincular o pedido a qualquer um dos parlamentares da Câmara ou Senado.

**Figura 2 – Tela de Login - SINDORC**  
Login



**Figura 1 – Tela de solicitações - SINDORC**  
Minhas Solicitações de Indicação

A imagem mostra o formulário de busca de solicitações no sistema SINDORC. O formulário é dividido em duas colunas de campos de entrada:
 

- Número da Solicitação:** Campo de texto com uma seta para baixo.
- Ano da Solicitação:** Campo de texto com uma seta para baixo.
- Órgão:** Menu suspenso com a opção "Selecione um órgão".
- Ação:** Campo de texto.
- CNPJ:** Campo de texto.
- UF:** Menu suspenso com a opção "Selecione uma UF".
- Data de recebimento inicial:** Campo de data com um ícone de calendário.
- Data de recebimento final:** Campo de data com um ícone de calendário.

 Abaixo dos campos, há um botão verde com o texto "Buscar" e um ícone de lupa.



Nota-se que, enquanto isso, os atendimentos dessas emendas ainda são feitos por meio de ofícios destinados diretamente aos ministros das pastas ou órgãos políticos do governo federal que, discricionariamente, distribuem tais recursos de maneira indiscriminada para um grupo de parlamentares específicos, de modo não transparente. Um risco à democracia.

É importante ressaltar que tal inovação é uma criação legislativa, bem aproveitada pelo governo federal, criando uma espécie de parlamentarismo, onde grande parte dos recursos discricionários ficam a cargo do parlamento e não do chefe do Executivo, que utiliza de tal instrumento para manter sua governabilidade.

## 2.5 Críticas ao orçamento secreto

As maiores críticas ao orçamento secreto se dão pelo poder concentrado do relator e agora do presidente da CMO, na proposição e distribuição do orçamento público, e pela falta de transparência na destinação das verbas públicas do orçamento da união.

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

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

O Ministro Edson Fachin, no programa Roda Viva, disse que o orçamento secreto é inconstitucional. Em resposta ao Jornalista Wesley Galzo, do Estadão, sobre a possibilidade de haver corrupção nessa modalidade de repasse e qual a chance da declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal - STF, ele citou:

"Corrupção é um delito e, portanto, está na seara do direito penal. Como isso poderá mais cedo ou mais tarde ser examinado não vou adiantar aqui se há ou não crime. O que nós examinamos e é isso que está no meu voto cuja referência agradeço e de fato entendi que ali deveria ser mais enfático... o que está no voto é que este tipo de disposição dos recursos públicos afronta à Constituição. Acompanhei a ministra relatora na primeira decisão, e depois quando houve uma conjugação de convenções que levou a uma alteração - ainda que não substancial - do sentido original, eu me mantive naquele sentido original de entender da completa inconstitucionalidade daquele procedimento. E não adentrei a um campo próprio que são as alocações orçamentárias legítimas, que é o campo da política. O juízo que fiz foi o juízo de conformidade com a Constituição e os recursos públicos que não podem ter destinação secreta. Simples assim e grave assim."



Mais uma crítica trazida pelos partidos não contemplados é que o parlamento poderia trazer instrumentos que dividiria o orçamento paralelo de maneira igualitária e equânime entre todos os parlamentares e partidos do Congresso Nacional, permitindo, dessa forma, uma maior transparência e a extinção das categorias A, B e C de parlamentares que recebem muito, pouco, ou nenhum recurso de emendas de relator.

## 2.6 A quebra de princípios orçamentários

Nota-se que o Orçamento secreto surgiu permitindo a quebra de vários princípios orçamentários, são eles:

**Unidade:** O art. 2º da Lei 4.320/64 e o § 5º do art. 165 da CF 88 estabelecem que o orçamento deve ser único. Apesar de as despesas estarem lançadas de maneira correta na peça orçamentária, as distribuições não transparentes geram uma execução paralela àquela disciplinada pelo princípio da especificação. O orçamento paralelo apresentado pelas emendas de RP9 torna-se notadamente dissonante das características necessárias ao cumprimento do princípio da Unidade Orçamentária.

**Especificação, Especialização ou Discriminação, Clareza, Programação:** Estes princípios estabelecem que as receitas e despesas devem ser apresentadas de forma clara na Lei Orçamentária, de maneira a evidenciar de forma pormenorizada as origens dos recursos e suas respectivas aplicações. Essa regra possui o condão de propiciar o controle do gasto público, inibindo as dotações genéricas. Tal princípio encontra-se disciplinado pelo art 5º da Lei 4.320/64, e sua aplicação, aparentemente ignorada pelos grupos de elite do Congresso Nacional, permitiria ao cidadão contribuinte ter a ideia de quem está escolhendo a alocação de recursos e quais os reais motivos para essa distribuição, se democráticos ou meramente eleitorais ou eleitoreiros.

**Regionalização:** princípio que consiste na diminuição das desigualdades sociais e regionais, aparentemente burlado pelas novas distribuições de emendas de relator conforme já evidenciado neste artigo por meio de exemplificação da distribuição *per capita* incoerente na distribuição do orçamento 2020, 2021 e 2022. esse princípio é evidenciado no §7º, do Art. 165 da Constituição Federal (CF). O orçamento precisa atender a critérios de proporcionalidade populacional, ao contrário da distribuição, por parlamentar, feita pelas indicações do RP9.

**Publicidade e Transparência:** Sem sombra de dúvida esse é o principal princípio ignorado pelas alocações de emendas de relator. Preceitua a publicidade em veículos de comunicação para conhecimento público para eficácia de sua validade. Ele é esculpido no art. 37 da CF de 88:

"A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência...



Também pelo o art. 48 da LRF:

“instrumentos de transparência **da gestão fiscal**, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”. (BRASIL, 2000). (Grifo nosso).

## 2.7 Possíveis alternativas ao orçamento secreto

Durante as discussões do orçamento secreto, várias alternativas foram propostas de maneira a trazer transparência, ou pelo menos equidade na distribuição de recursos públicos tão importantes à população. Algumas meritórias e interessantes que valem a pena serem compartilhadas e discutidas do ponto de vista legislativo orçamentário:

### Criação das emendas de bancadas partidárias:

Uma das soluções propostas ao texto do orçamento secreto foi a criação das emendas de bancadas partidárias. Essas emendas seriam propostas pelos membros de cada partido em cada casa e seus valores seriam distribuídos respeitando suas proporcionalidades, ou seja, quanto maior a bancada, maior seria o montante de recursos. Isso permitiria ao orçamento um tipo de recursos ideológicos representativos que seriam aplicados de acordo com a bandeira de cada partido do Congresso Nacional.

Nesse sentido o Deputado Elias Vaz, PSB/GO e o Senador Jorge Kajuru. PODEMOS/GO, propuseram emendas ao Projeto de Resolução nº 4/2020, que oficializou as emendas de relator, com o seguinte teor:

Art. 1º

.....

....

“Art. 66.

.....

. § 1º. A execução das programações com identificadores de resultado primário 8 (RP 8) e 9 (RP 9), unicamente quando representar acréscimo de valor em relação às programações originais do Poder Executivo ou criação de programação, na forma definida no § 1º do art. 4º, deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, restritos ao montante acrescido.” § 2º. As indicações de beneficiários, assim como a ordem de prioridade com identificador de Resultado Primário 9 (RP 9), deverão considerar, obrigatoriamente, a concordância das bancadas partidárias do Congresso Nacional, ratificadas por meio de Atas assinadas pela maioria absoluta de seus membros. § 3º. A execução das programações de que trata o § 1º deverá respeitar a proporcionalidade de cada bancada partidária de cada Casa do Congresso Nacional.



### **Ampliação dos limites das emendas individuais:**

Outra alteração proposta por alguns parlamentares foi incluir o montante disponível para as emendas de relator às verbas já destinadas as emendas individuais, que possuem mecanismos já sabatinados e funcionais de transparência e controle na distribuição e alocação de verbas públicas. Isso permitiria trazer um localizador específico para a destinação dos recursos bem como a identificação real do autor da emenda, o que facilitaria a fiscalização, transparência e controle, além da isonomia na aplicação dos recursos sem beneficiamentos políticos específicos ou trocas de apoio político. Nesse caso, nos dias atuais, bastava-se ampliar os recursos das emendas individuais de 1,2% da RCL para 3,4%.

### **Criação das emendas de comissão impositivas utilizando os recursos do RP 9**

Outra maneira adequada para distribuição dos recursos seria a alocação dos recursos de RP 9 nas emendas de comissão permanente do Congresso Nacional. Isso permitiria uma aplicação direcionada a áreas temáticas específicas como Educação, Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente, entre tantos outros temas discutidos pelas mais diversas comissões do Congresso Nacional. Nada melhor do que um público tão qualificado em temas específicos (membros das comissões), que discutem os problemas e soluções para todas as questões da nação, terem em suas mãos o controle de parte do orçamento para definições das políticas públicas necessárias para soluções temáticas importantes para a nação brasileira.

Essas são apenas algumas das soluções inteligentes possíveis e simples para fazer com que o orçamento secreto deixe de ser secreto. Até mesmo seria possível soluções de maneira conjunta. Enquanto as emendas individuais buscam trazer soluções representativas por meio de cada parlamentar eleito por seu nicho eleitoral, as emendas de bancada trazem soluções para o desenvolvimento regional, dividindo seus recursos de acordo com cada estado da federação e suas necessidades regionalizadas. As emendas de comissão, por sua vez, trariam um refrigério a temas tão importantes discutidos nas centenas de audiências públicas ao longo de cada legislatura. Ainda nesse contexto, as emendas partidárias dariam uma visão mais ideológica ao orçamento público, fazendo com que nossa democracia seja cada vez mais representativa. Mostra-se necessário, que os partidos políticos deixem de ser apenas apêndices eleitoreiros e se tornem fluxos representativos de poder, pois possuem o condão de espelhar, ideologicamente, cada público representado por seus dirigentes no Congresso Nacional. O fortalecimento dos partidos políticos torna funcional a estrutura proporcional eleitoral existente no país hoje.

Porém, o que se percebe é que a mudança de paradigma e o “conserto” desse instrumento não atende aos interesses que existem por trás de seu nascimento. Ao transformarmos o orçamento secreto em um instrumento legítimo de representatividade de maneira igualitária e equânime, tiraríamos sua discricionariedade implícita e o jogo de poder que existe por trás dos interesses contidos nesse instrumento, o toma lá dá cá tão condenado e combatido ao longo dos anos dentro do orçamento público.



### 3 CONCLUSÃO

As sequelas dessa verdadeira aberração orçamentária têm sido sentidas até hoje pela execução dos Restos a Pagar desde 2020. Dos quase 20 bilhões de emendas de relator, mais de **10 bilhões foram empenhados no final do ano de 2020**, “no apagar das luzes”.

No ano de 2021, não foi diferente, quase **17 Bilhões de reais jogados ao vento**, sem a mínima fiscalização ou controle. Desse recurso, a metade, ou seja, **7 bilhões e meio, foram empenhados em dezembro, e quase 13 bilhões executados nesse mesmo mês**. Nem mesmo os sistemas orçamentários como o Siga Brasil, Portal da Transparência, SIAFI, Plataforma + Brasil conseguem rastrear a origem e o destino desses recursos, muito menos quem os indicou. As informações prestadas pelos congressistas são incompletas e irreais, impossibilitando a real identificação dos autores e seus beneficiários.

Essa saga não acaba por aqui. No ano de 2022, já temos 16 bilhões e meio sendo distribuídos, agora com um "novo sistema" chamado SINDORC, que, de acordo com o relator geral da LOA 2022, será utilizado para cadastrar as solicitações parlamentares que resultarão na distribuição dos recursos para este ano. A pergunta que fica é: Se querem uma nova modalidade de recursos orçamentários porque não distribuir de forma equânime e transparente para todos os parlamentares? Ou porque não criar uma espécie de Emenda Partidária e distribuir os recursos de acordo com cada representação dos partidos no Congresso Nacional, assim como já ocorre nas emendas de bancada estadual e de comissão permanente das duas casas?

Todos os questionamentos são plenamente importantes quando não temos um critério absoluto e objetivo para a distribuição de emendas. Como parte do orçamento (RP9) é transformado em emendas individuais para públicos específicos, deixamos de ter equidade não só regional, mas partidária, e parlamentar. Dessa forma, fortalece-se alguns grupos políticos já fidelizados e se enfraquecem aqueles que não "rezam" a mesma cartilha. Temos, portanto, a criação de um clientelismo de elite em torno das indicações de recursos de relator, além da volta da prática do "pires na mão", nas relações parlamentares com o Executivo.

Vimos no passado fenômenos parecidos com os que ocorrem agora, como podemos citar: “Anões do orçamento”, “Mensalão”, “Petrolão”, dentre outros subterfúgios, não republicanos, utilizados para compra de apoio parlamentar, o que provocou várias crises institucionais e financeiras em nosso país.

Importante que o TCU e o STF investiguem tais práticas, sob pena de colocarmos em risco um pilar democrático como o princípio da transparência orçamentária, conquistado a duras penas. Ele se encontra ameaçado pela insegurança jurídica provocada pela falta de objetividade e legalidade, constitucionalmente estabelecidos para distribuição dos recursos públicos.

Enquanto não se construir um sistema igualitário de distribuição orçamentária, vamos conviver com um desequilíbrio regional/eleitoral provocado pela categorização parlamentar, onde, a cada fim de ano, teremos uma "cachoeira" de dinheiro público em prol de alguns poucos favorecidos e em detrimento de tantos outros.



Um cavalo de Troia dado de presente de Natal, ano após ano, às finanças públicas e aos brasileiros, por fora lindo e revestido com cara de políticas públicas, por dentro, irresponsabilidade fiscal e desequilíbrio eleitoral.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 out. 1997. p. 1-9

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 mai. 2000. p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 2019. p. 1-151

BRASIL. Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 ago. 2021. p. 3-75.

BRASIL. Parecer Preliminar do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019, de 20 de novembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Diário do Congresso Nacional Sup. C., Brasília, DF, 22 nov. 2018. p. 3-110.

BRASIL. Resolução Nº 2, de 1 de dezembro de 2021. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 dez. 2021. p. 4.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (monocrática). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF. Despesas Publicas Decorrentes de Emendas do Relator do Projeto de Lei Orçamentaria Anual. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Requerido: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 05 nov. 2021. Lex: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, p. 1-49, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (monocrática). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF. Despesas Publicas Decorrentes de Emendas do Relator do Projeto de Lei Orçamentaria Anual. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Requerido: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 06 de dezembro de 2021. Lex: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, p. 1-23, 2021.

ESTADÃO. “Desertos” políticos: como vivem 13 milhões de brasileiros esquecidos pelo Congresso. Youtube, 16/09/2022. Disponível em: <https://youtu.be/3N3ScJHKXrQ>. Acesso em: 01/10/2022.



## AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, pela saúde e pela capacidade de enfrentar e ultrapassar novos desafios durante a realização desse curso.

A minha família que sempre me incentivou a buscar novos horizontes, em especial, a minha esposa, Raquel Cruvinel e meu Filho, Gutyerres Cruvinel, pela compreensão da minha ausência na busca por novos aprendizados profissionais.

Ao Senador Jorge Kajuru, que acreditou no meu trabalho e oportunizou-me a participação nesse curso.

Ao Professor Ph.D Heldo Vitor Mulatinho (In Memoriam), amigo, colega de trabalho e o meu maior incentivador acadêmico, que nunca me deixou desistir de buscar aperfeiçoamento intelectual.

Ao meu orientador, Rafael Silveira e Silva, pelo incentivo na busca pelo melhor desenvolvimento desse trabalho.

Aos mestres pelo conhecimento ofertado, que vem ao encontro dos anseios na busca do meu melhor desenvolvimento pessoal e profissional.

E a todos que contribuíram de alguma forma para realização desse trabalho.



## **Pedro Augusto Ramirez Monteiro**

---

**De:** Rafael Silveira e Silva  
**Enviado em:** quarta-feira, 9 de novembro de 2022 17:29  
**Para:** Pedro Augusto Ramirez Monteiro  
**Assunto:** Versão final do artigo - MARCELLO CRUVINEL  
**Anexos:** TCC - Marcello Cruvinel - Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto.docx

Prezado coordenador,

Encaminho versão final pós-banca do artigo do aluno Marcello Cruvinel.  
Damos por encerrados os trabalhos de orientação.

**Rafael Silveira e Silva**  
Orientador