



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

# revistafsa

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 20, n. 4, art. 1, p. 3-20, abr. 2023

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2023.20.4.1>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



## A Atuação do Poder Legislativo na Decisão da Alocação dos Recursos Públicos

### The Performance of Legislative Power in the Decision of Allocate Public Resources

**Eduardo Amat Silva**

Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais  
Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais  
Professor do Centro Universitário Unihorizontes  
eduardoamat@gmail.com

**José Eustáquio da Silva Júnior**

Graduação em Administração de Empresas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
josebh84@gmail.com

**Leonardo Junio Ferreira**

Graduação em Administração de Empresa pela Faculdade Del Rey  
leonardo.ferreira@ifmg.edu.br

**Lívia Maria de Pádua Ribeiro**

Doutorado em Administração pela Universidade Federal de Lavras  
Professora do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais  
liviapadua@cefetmg.br

---

#### Endereço: Eduardo Amat Silva

Centro Universitário Unihorizontes. Rua Alvarenga Peixoto 1270, Santo Agostinho, 30180-120 - Belo Horizonte, MG – Brasil.

#### Endereço: José Eustáquio da Silva Júnior

PUC-MINAS, Av: Dom José Gaspar, 500 Coração Eucarístico - Belo Horizonte – MG, 30535-901, Brasil.

#### Endereço: Leonardo Junio Ferreira

Instituto Federal Goiano, IF Goiano - Campus Cristalina. Rua Araguaia, s/n, loteamento 71, Setor Oeste, 73850000 - Cristalina, GO – Brasil.

#### Endereço: Lívia Maria de Pádua Ribeiro

Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCSA, Nova Gameleira, 37200000 - Belo Horizonte, MG – Brasil.

**Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues**

**Artigo recebido em 14/01/2023. Última versão recebida em 07/02/2023. Aprovado em 08/02/2023.**

**Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review (avaliação cega por dois avaliadores da área).**

**Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação**



## RESUMO

O objetivo deste ensaio teórico é discutir sobre o esquema do orçamento secreto no governo Bolsonaro (2019-2022). O ensaio também aborda sobre a elaboração do Orçamento Federal por parte do Poder Executivo e a atuação do Poder Legislativo na decisão da alocação dos recursos públicos. O estudo descreve sobre a origem do esquema do orçamento secreto por meio das inovações orçamentárias, no caso as emendas parlamentares e mais pontualmente as emendas do relator (RP-9), que permitiu a alocação de recursos por parlamentares, sem a devida identificação e nem apuração dos resultados obtidos. Nesse sentido, o ensaio procura refletir sobre as seguintes questões: como o Poder Legislativo atua no processo de decisão do orçamento público brasileiro? Quais são as implicações políticas do orçamento secreto? Que medidas podem ser adotadas para conter o esquema do orçamento secreto? A RP-9 foi criada com intuito de solucionar erros de ordem técnica do projeto da lei orçamentária, alegando ter os parlamentares (deputados e senadores) um conhecimento maior das demandas de suas regiões do que o Poder Executivo. No entanto, tais ações são uma forma de o parlamento sequestrar as funções do Executivo e captar votos, além de contribuir para o surgimento de fraudes. Acredita-se em aplicações de controle, em uma mudança do desenho das instituições orçamentárias e na inclusão deste tema no debate público da agenda do Brasil.

**Palavras-chaves:** Esquema do Orçamento Secreto. Emendas Parlamentares. Emendas do Relator.

## ABSTRACT

The aim of this essay is to show how the black budget scheme worked in Bolsonaro Government. The essay also discusses the elaboration of the Federal Budget by the Executive Power and the role of the Legislative Power in the decision about the allocate of public resources. The study describes the source of the black budget scheme through budgetary innovations, in this case the parliamentary amendments and more specifically the rapporteur's amendments (RP-9), which allowed the allocation of resources by parliamentarians, without proper identification or verifications about the results obtained. In this sense, the essay seeks to reflect on the following questions: How does the legislative Power act in the decision making process of the Brazilian Public Budget? What measures can be considered to contain the black budget scheme? The RP-9 was created with the aim of resolving technical errors in the Budget, claiming that the parliamentarians have a greater knowledge of the demands of their regions thane the Executive Power. However, such actions are a way for parliament to get the Executive's function and capture votes, in addition to contributing to the emergence of fraud. It believes that the implications of control, in a change in the structure of the budgetary institutions and the inclusion of this issue in the public debate on Brazil's agenda.

**Keywords:** Black Budget Scheme. Parliamentary Amendments. Rapporteur Amendments.

## 1 INTRODUÇÃO

Este ensaio teórico busca discutir sobre o esquema do orçamento secreto no governo Bolsonaro (2019-2022). As emendas de relator ou RP-9 (Emendas de Relator-Geral do Orçamento Federal), mais conhecidas como esquema do orçamento secreto, são recursos previstos no Orçamento da União para investimentos indicados pelos parlamentares. No entanto, não se exige a identificação de quais parlamentares solicitaram a verba e nem a distribuição igualitária entre eles. Nesse sentido, o ensaio procura refletir sobre as seguintes questões: como o Poder Legislativo atua no processo de decisão do orçamento público brasileiro? Quais são as implicações políticas do orçamento secreto? Que medidas podem ser adotadas para conter o esquema do orçamento secreto?

Para este debate, inicialmente, é necessário reconhecer a relevância de existir um orçamento secreto que vislumbra despesas de caráter sigiloso e de segurança nacional. O que difere completamente do que se denomina “esquema do orçamento secreto” que passou a existir a partir de 2020 no governo Bolsonaro e que recebeu este apelido de “secreto” pela mídia devido não apresentar transparência quanto aos valores dos repasses e identificação dos parlamentares que recebiam.

É importante ressaltar que esta prática de alocação orçamentária, que amplia a participação do Poder Legislativo, já existia antes de 2020, como exemplo pode ser citada a Comissão Mista de Orçamento na década de 90, a Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015 e a EC nº 100 de 2019. Percebe-se uma intensificação do Poder Legislativo nas decisões da alocação do orçamento e uma redução do papel do Executivo no contexto do que Abranches (2018) caracterizou como presidencialismo de coalizão.

Alguns estudos (Faria; 2022; Menezes, Sacramento, Raupp, Santos; 2021; Oliveira, Ferreira, 2017) têm despertado a necessidade de uma mudança de paradigma da peça orçamentária, no sentido de buscar atender aos direitos dos cidadãos e não apenas ser utilizado como um instrumento de rearranjo político. O caminho é longo, mas é imprescindível esta discussão, para que se pense em mecanismos de transparência e controle, visando fortalecer a governança pública brasileira.

Sendo assim, este ensaio aborda sobre o processo decisório para elaboração do orçamento federal; o orçamento secreto; o esquema do orçamento secreto, discutindo sobre a sua origem, as emendas parlamentares e os possíveis freios ao esquema.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O processo decisório para a elaboração do orçamento federal

A preparação do orçamento do Governo Federal, segundo a Constituição Federal (CF) de 1988, no seu art. 165, se inicia com a apresentação de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No PPA são apresentados os objetivos e metas a serem executados, no período de quatro anos, sendo que tal orçamento se inicia no segundo ano do mandato do novo presidente indo até o 1º ano do mandato do seu sucessor. Posteriormente, a LDO demonstra as metas e prioridades para o ano vindouro, levando em conta os recursos a serem poupados por parte do Governo, aumento de despesas, transferências de recursos entre agentes públicos e privados, assim como regras e limitações para gastos dos Poderes da República e quanto à última etapa, esta trata da LOA, na qual é apresentado o planejamento para as receitas e despesas do Governo Federal, cabendo ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta elaborada pelo Poder Executivo.

Assim, a elaboração do Orçamento Público acaba por vir a ser de responsabilidade do Poder Executivo, nas suas mais diferentes esferas. Com este objetivo, Ávila (2012) pontua que o orçamento serve como instrumento para que a Administração Pública possa vir a executar as suas diversas obrigações, enquanto Silva (2011) observa que sua elaboração diz respeito a um mecanismo de planejamento que visa apresentar o que o Governo almeja para a população, uma vez que permite despesas e determina a arrecadação das receitas, para a devida utilização, em prol da sociedade. Contudo, Silva (2016) destaca que o Orçamento não é meramente uma projeção do que deverá ser executado, mas sim uma forma de apresentar metas de modo que haja o devido empenho para se alcançar os objetivos propostos.

Quanto ao planejamento e elaboração do orçamento federal, o processo decisório no setor público apresenta peculiaridades, por se tratar de uma questão que leva em conta a própria ótica pública. Os resultados esperados passam a ter uma maior relevância, dado que o seu efeito acaba por afetar a sociedade tendo uma relevância notadamente maior. Contudo, ao se observar, ainda, a formação deste processo, cabe destacar o papel da política fiscal adotada pelo Governo Federal, pois não há como dissociar sua responsabilidade no uso correto dos recursos bem como as expectativas do seu retorno para a sociedade. Ao se referir ao orçamento público, tanto para as administrações públicas direta e indireta dos Poderes da União, assim como para os Estados, Distrito Federal e Municípios estes deverão obedecer a

determinados princípios, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Levando em conta, ainda, que no seu processo de elaboração, as suas receitas e despesas deverão ser discriminadas, com vistas a sua melhor alocação, objetivando o desenvolvimento econômico do país. Torres (2014) destaca, embora tal alocação deva ser eficiente, que se deve levar em conta determinados procedimentos e juízos, a começar: pela questão legislativa, onde se considera as devidas autorizações de gastos, limitando assim os dispêndios do Poder Público; a questão de planejamento, que leva em conta os projetos ora planejados; a transparência, permitindo o livre acesso às informações por parte da sociedade; a questão da efetividade de direitos e liberdades fundamentais, em que as receitas a serem obtidas visam propiciar um aumento na condição pessoal do cidadão e, por último, o controle, uma vez que o orçamento público tem sobre sua tutela o Congresso Nacional que observa a sua devida alocação, dentre outras prerrogativas nesta questão.

A questão, quanto ao processo de tomada de decisão da alocação de recursos, este passa a ser relevante, uma vez que seu impacto será sentido pelos agentes envolvidos nele. No caso, Milhomem (2019) sinaliza que tal processo leva em conta a necessidade de optar por uma determinada decisão, de modo que ao se escolher uma em detrimento de outra, ocasionará numa renúncia de uma decisão, de modo que haverá riscos e oportunidades a serem vislumbradas. Porém, em se tratando do poder público, tal processo decisório passa a ser coletivo, já que leva em conta diversos setores da sociedade. Assim, a gama de interesses envolvidos é enorme, pois há diversas demandas em jogo, de modo que alcançar o interesse público leva a um embate entre diferentes grupos já constituídos que buscam obter respaldos para atender aos seus anseios.

Com base, ainda, no processo de planejamento, em si, e no caso específico, do orçamento, Erasmo *et al.* (2019) assinalam este deve ser compreendido como um processo que leva em conta a reflexão antes da sua execução, porém deve ser feita de uma forma elaborada, ordenada, seguindo procedimentos e normas que visem detectar os pontos fortes e fracos deste feito, para posteriormente propor ações concretas pelos gestores à ação, visando alcançarem os resultados esperados. Assim, na confecção do orçamento deverá ser dada maior ênfase na forma de se destacar as receitas e as despesas, a serem apresentadas. Em relação às receitas (impostos, taxas, contribuições etc.) torna-se necessário definir as suas respectivas fontes, origem dos mesmos. Quanto às despesas, deve-se observar o direcionamento eficiente dos gastos, sendo que neste contexto a questão da relevância política da tomada de decisão deverá ser levada em conta.

De modo que, basicamente, o processo orçamentário é elaborado e planejado pelo Poder Executivo, sendo que cabe ao Poder Legislativo apreciar e discutir o que foi proposto e futuramente sua aprovação, acompanhando e controlando sua execução. Contudo, deve-se destacar que, embora o Poder Executivo tenha a responsabilidade de formalizar o orçamento, segundo Baldo (2018), o Poder Legislativo e o Judiciário também participam desta elaboração. No caso, o Legislativo pode intervir na sua elaboração e execução, via supressão de gastos ou emendas parlamentares. Quanto ao Judiciário, há a questão da judicialização das políticas públicas visadas, que também pode acarretar em intervenção. Assim, a participação destes poderes insere no orçamento a questão econômica e legal a ser observada no processo.

Santos e Gasparini (2013), ao analisarem o Orçamento Público, observaram, também, a questão da relação entre os Poderes, no caso, o Executivo e Legislativo, de modo a prover a devida estabilidade. Para tal, foi criado um conjunto de freios e medidas. No caso, a CF 88 destaca que o Poder Executivo, especificamente, dá início à confecção do orçamento, assim como a possibilidade de apresentar futuros vetos quando necessário. Enquanto o Poder Legislativo pode vir a aprová-lo e controlá-lo. No caso, a atribuição de ambos os Poderes geraria uma interdependência, contudo se observa uma controvérsia, no que diz respeito ao caráter do orçamento ser impositivo, o que para Praça (2013) ocorre quando o Poder Executivo se vê obrigado a executar as emendas orçamentárias individuais e coletivas indicadas pelos parlamentares.

Menezes e Pederiva (2015) observam um fortalecimento do Legislativo e um enfraquecimento do Executivo, já que não se sustentaria mais como um instrumento de persuasão para angariar apoio político, quando necessário. Com esse cenário, ocorre o que Abranches (1988) cita como uma estrutura denominada presidencialismo de coalizão, uma nova figuração, em que o Poder Executivo se coaduna com diversos partidos, visando ter uma ampla maioria no Congresso para aprovar seus projetos. De modo que o Poder Executivo aprova seus projetos, enquanto o Legislativo atende a suas bases. Tal figuração, ao mesmo tempo que permite uma certa governabilidade ao promover diversos tipos de barganhas, por sua vez, este comportamento pode vir a comprometer a efetividade das ações públicas. Tal feito levou em conta uma utilização desenfreada de Emendas Constitucionais, no caso a instituição das emendas parlamentares individuais, de bancada e posteriormente com o devido destaque as emendas do relator – RP9.

Conforme já apresentado no Portal Gov.br (2022), o orçamento deve, assim, primar pela legalidade, cujos valores deverão ser observados através de projetos de Lei Ordinária apresentados pelo Poder Executivo e referendados pelo Congresso Nacional, de modo que

qualquer gasto deverá ter a devida autorização. Contudo, dada a criação de algumas inovações referentes à proposição de emendas parlamentares, que até então era permitida dentro de determinadas normas, o que se observou foi um novo padrão processual em que passou a existir a possibilidade de apresentação de emendas de cunho individual ou de bancada. Daí a publicação do Decreto nº 93.872/1986, permitindo a alocação de recursos, para casos específicos, fugindo assim do caráter processual e podendo ter caráter sigiloso. Por exemplo, o suprimento de fundos é uma das maneiras existentes para se efetivar o caráter sigiloso da despesa pública, por se tratar de um regime de exceção, uma vez que segue os devidos trâmites legais. Porém, se observou que não havia uma forma concreta de se determinar se uma despesa apresentava caráter sigiloso, tal que eram aprovadas como despesas comuns. Havendo assim a necessidade de tal classificação, isto é, a de caráter sigiloso. De modo que foi observada a inexistência de um item orçamentário para o lançamento de despesas sigilosas de algumas unidades gestoras. Esse mesmo órgão deu a sugestão de se criar um item específico de classificação orçamentária para gastos sigilosos, sendo corroborada pelo Congresso Nacional ao aprovar o Orçamento Geral da União (OGU).

### **3 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

#### **3.1 Orçamento secreto**

De fato, existe o que se denomina orçamento secreto, onde são apresentados gastos considerados sigilosos. Para isso, foi trazido à tona um questionamento quanto a sua regulamentação em que trate do acesso a tais informações. Para tal, foi determinado no inciso XXXIII, do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da CF 88, o que acabou por instituir a Lei de Acesso à Informação (LAI), em que são apresentados determinados mecanismos a serem observados e seguidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dessa forma, com o advento da LAI, foram estabelecidas regras para se ter o devido acesso a tais informações. Mesmo assim, cabe salientar a existência, ainda, de restrições às informações quando classificadas como ultrassecretas, secretas e reservadas. No caso, a LAI determina que uma informação sigilosa é aquela que temporariamente não está à disposição do público, tendo em vista a questão, por exemplo, da segurança nacional.

Uma vez elaborado tal orçamento por parte do Estado, cabe ressaltar a relevância do que seria considerado especificamente orçamento secreto. No caso, BRASIL (2007) trata de despesas de caráter sigiloso que visam ações perpetradas pelo Estado que necessitam de uma classificação de segredo de Estado ou governamental, uma vez que envolve recursos que

tratam de ações sigilosas administradas por Agências de Inteligência. Para Mello (2008), embora tal termo secreto carregue por si só a ideia de algo oculto, não transparente, porém, independentemente de tal concepção, o fato é que por se tratar de recursos públicos deverá, por sua vez, haver o respectivo controle da sua utilização. Este será executado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), porém uma vez que tais informações, assim como seus gastos, requerem o devido sigredo, passa a existir todo um caráter sigiloso nas sessões que deliberam sobre o assunto, mantendo assim a confidencialidade. Destacando que, independentemente do propósito de tais contas, estas podem ser, segundo a Instrução Normativa TCU nº 57/2008, consideradas regulares, sendo sua apresentação de forma legítima com os devidos esclarecimentos dos atos. Ou, no caso, irregulares em que são apresentadas determinadas omissões, ilegalidades de diversas ordens que causem prejuízo ao erário público e as providências a serem tomadas no caso específico do descumprimento.

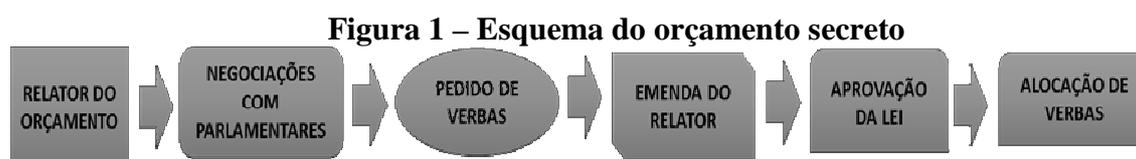
### **3.2 Esquema do orçamento secreto**

Conforme apresentado anteriormente, o conceito de orçamento secreto passa ao largo do que se denomina o esquema do orçamento secreto, veiculado pela imprensa. Tal esquema já apresenta um histórico, embora numa outra forma. Cabe destacar que, segundo Praça (2011), no tocante ao processo orçamentário, são observadas quatro prerrogativas que podem permitir a existência de corrupção neste processo. Entendendo-se como corrupção, segundo Fortini e Motta (2016), a corrupção trata de um ato que decorre do abuso de poder político visando benefícios privados. Tal questão pode ser observada, levando em conta as seguintes situações: a primeira ocorre quando o poder Legislativo tem a legitimidade para propor e incorporar novas despesas em relação à proposta orçamentária enviada pelo poder Executivo. A segunda diz que os orçamentos são analisados por apenas uma casa legislativa, de modo que permite uma maior vulnerabilidade de corrupção, uma vez que se fosse analisado por duas das casas, minimizaria tal possibilidade. A terceira é que dada a existência de várias comissões orçamentárias setoriais e não havendo uma comissão final que referende os atos, esses se tornam mais propícios à corrupção e a quarta, e última, trata da existência de comissões autônomas que têm autonomia para incluir novas despesas sem que o plenário se pronuncie, de modo que oferece mais possibilidades de corrupção, visto que não há possibilidade de se aprovar ou rejeitar novas despesas. Com o devido destaque que, a partir de 1988, as mudanças promovidas no processo orçamentário levaram a alguns casos de corrupção.

Em relação a escândalos nesta seara, Praça (2011) salienta que o mais emblemático foi o denominado esquema dos “anões do orçamento”. Em que se tratava de um grupo de políticos que, nos idos de 1989 a 1993, controlava o processo orçamentário no Brasil, a partir da Comissão Mista de Orçamento, beneficiando agentes estatais que mantinham relações com empreiteiras, na época. No caso, o relator geral do orçamento era abordado por parlamentares que visavam à aprovação de determinadas emendas orçamentárias de interesses do grupo. Assim, segundo Krieger e Bonassa (1994), o relator do orçamento passou a ter o poder de incluir diversos tipos de despesas e ainda o poder de aumentar dotações já previstas, de modo que facilitou em muito os atos de corrupção. Contudo, vale destacar a possibilidade de haver exceções a esta situação, pois muitas vezes pode vir a ocorrer devido a se atender a demandas de parlamentares que não obtiveram sucesso nas suas solicitações, tanto individualmente, como de forma coletiva e não necessariamente atos envoltos em corrupção.

Visando reverter esse processo, segundo ainda os autores, foi sugerido que o relator geral somente consolidasse as propostas dos relatores setoriais e fizesse os ajustes ora necessários, sendo proibido qualquer inclusão a respeito de novo dispêndio. Tal sugestão foi autorizada pela Resolução 2/1995, estabelecendo, formalmente, que o relator somente poderá apresentar emendas quando for para corrigir omissões; refazer dotações que porventura foram canceladas, com ressalva que não pode haver alteração nos valores estipulados em função de algum parecer preliminar. Destacando a proibição para qualquer outro tipo de alteração que implique em inclusão ou acréscimos de novos dispêndios, de modo que resultou numa perda de autonomia por parte do relator.

Esse esquema acabou por perverter toda coerência de alocação de recursos com vistas à política pública, muitas vezes não apresentando o mínimo ou quase nenhum critério técnico para o envio dos recursos, mas simplesmente visando a atender interesses eleitoreiros e paroquiais.



Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3.3 Origem

Para analisar a origem do esquema do orçamento secreto, inicialmente é preciso levar em conta o que, já citado por Abranches (1988), foi denominado de presidencialismo de

coalizão, onde o Brasil, no caso, por ser uma democracia, com diversos partidos políticos, com seus devidos representantes, acaba por existir a necessidade de que o Poder Executivo conte com o apoio do poder Legislativo para a aprovação dos seus projetos. Tal necessidade, segundo o autor, faz surgir as coalizões partidárias. Contudo, para a formação de tal coalizão entre os partidos, segundo Domingos e Aquino (2020), o Poder Executivo se utiliza da liberação de recursos orçamentários, visando atender às emendas parlamentares, assim como também cargos em comissão. Contudo, o Poder Legislativo, também, tem interesse em tal procedimento, visto que os parlamentares visam angariar fundos para atender às demandas de suas bases. Para Cunow *et al.* (2012) e Garcia (2013), tal procedimento se denomina *porks barrel politics*, em que basicamente trata da distribuição de recursos, via emendas, para os parlamentares para atender às suas bases eleitorais.

Segundo, ainda, Andrade *et al.* (2022), a formação da governabilidade ocorre via preenchimento de espaços dentro do governo, com aqueles partidos que reconheçam proximidades ideológicas, apoiando assim futuramente o Poder Executivo nas suas demandas. Contudo, o que se observou foi uma mudança de paradigma onde tal alocação de “cargos” passou a servir de barganha entre os seus aliados, um balcão de negócios. Contudo, isto não exige de existir uma maior transparência, nas tomadas de decisão, o que já está previsto na CF 88.

Dada uma política de maior transparência estipulada pela CF 88, se observou que ao longo do tempo alguns percalços foram surgindo. Para Teixeira *et al.* (2021), por exemplo, no caso específico da PEC 23/2021, denominada PEC dos precatórios, se determinou que fosse constituído um fundo com ativos da União juntamente com o parcelamento de parte das dívidas. É fato que tal PEC acaba por disfarçar o teto dos gastos, uma vez que não está explicitamente dentro do Orçamento, podendo vir a ser caracterizada um “orçamento paralelo”, dado que não observou os preceitos legais constituídos. Contudo, o que mais caracteriza tais manobras orçamentárias está apresentado em outro tipo de situação, esta trata das emendas parlamentares. Na prática, existem quatro modalidades de emendas: a individual, a de bancada, a de comissão e a do relator. No caso específico do esquema de orçamento secreto, o último tipo, a emenda do relator, apresentou maior destaque. Isso se dá inicialmente com a escolha do relator-geral do Orçamento, podendo ser ele um deputado ou senador, especificamente neste caso a alocação dos recursos e o nome do parlamentar não são públicos, de modo que tal processo não apresenta a devida transparência requerida pela legislação vigente.

### 3.4 Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares fazem parte do sistema orçamentário em si. Trata do modo pelo qual os parlamentares conseguem influenciar os valores dos recursos a serem alocados de acordo com as suas necessidades. Para Bassi (2022), atualmente, as emendas podem ser compreendidas da seguinte forma: as emendas impositivas ou de execução obrigatória, neste caso estão as emendas individuais e de bancada, que levam em conta os valores fixados de modo a garantir uma equidade na distribuição destes. Segundo Greggianin e Silva (2015), estas emendas dizem respeito a demandas que visam atender a determinados locais e público, podendo ser propostas no orçamento pelo parlamentar individualmente. Seu objetivo era de fornecer recursos, com vistas ao que havia sido solicitado em época de campanha, sendo que tais emendas muitas vezes eram as primeiras a serem contingenciadas dado que não havia a impositividade em relação a elas. Porém, dada a aprovação da EC 86/2015, estas passaram a ter uma parcela obrigatória dentro do orçamento, no valor de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no PLOA. Quanto às emendas de bancada, estas são feitas por um grupo de parlamentares (estadual, regional), que visam ao mesmo objetivo das emendas individuais, sendo definidas pelo mesmo critério. As emendas parlamentares de bancada são emendas coletivas (feitas por um grupo de parlamentares), elaboradas pelas bancadas estaduais ou regionais. De acordo com a EC 100/2019, a partir de 2022, o montante global das emendas parlamentares de bancada deve ser definido pelo mesmo critério do montante das emendas individuais, qual seja, o valor destinado às emendas no ano anterior corrigido pelo índice oficial de inflação.

No caso das emendas autorizativas ou de execução não obrigatórias, para Bassi (2022), estas tratam de emendas das comissões e do relator geral. Segundo o autor, tais emendas não possuem limite de aprovação, bem como as devidas dotações no orçamento. Ressaltando, ainda, que não se observa uma forma igualitária na alocação dos recursos e nem uma especificação quanto a sua finalidade. A primeira são emendas elaboradas por parlamentares das comissões, sendo elas: comissões técnicas permanentes, da Câmara e do Senado Federal, pelas comissões permanentes mistas (compostas por membros da Câmara e do Senado), e das Mesas Diretoras das duas casas. E, por último, as emendas do relator. Para Greggianin e Silva (2015), estas são elaboradas pelo Relator Geral, podendo ser um Deputado (a) ou Senador (a) que tenha a função de apresentar o parecer final do orçamento de um determinado ano. Cabe ao relator observar a correção de erros, das mais diversas ordens,

reavaliar as dotações canceladas, visando composição do montante original apresentado e cuidar das ressalvas dos pareceres apresentados.

No caso específico do esquema do orçamento secreto, segundo Pires (2021), este se origina da questão das emendas feitas pelo Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, visando comprar apoio de parlamentares, via emenda, denominada RP-9. No caso, a figura do relator geral perpassa por este ser um agente que poderá vir a alocar recursos do governo com vistas aos pleitos dos parlamentares. Porém, nesta questão, cabe o destaque de Morau e Galuppo (2021) de que não foram observados os devidos critérios legais e técnicos; a devida falta de critério para a escolha dos beneficiários; e, por último, a falta de mecanismos que permitissem determinar onde os recursos foram alocados. Por esse feito, foram protocoladas por diversos partidos políticos a Arguição de Descumprimento de Preceitos da Lei (ADPF), de se observar que os preceitos da legalidade, moralidade, publicidade da Administração Pública não estavam sendo cumpridos. Assim, basicamente foi solicitada a criação de um marco que permitisse que tal alocação de recursos fosse concedida em função de critérios, visando indicadores socioeconômicos daqueles beneficiados.

Segundo, ainda, Ribeiro (2022), uma vez que foi permitida a criação de algumas inovações referentes a emendas parlamentares, que até então eram permitidas, devido a determinadas normas processuais, passou-se a permitir a possibilidade de se apresentar emendas de cunho individual ou de bancada, de modo a permitir que valores fossem alocados de maneira livre e sem a devida transparência para diversos destinos em que houvesse o interesse político por parte de quem os alocava. Dando origem, assim, ao termo esquema do orçamento secreto.

Para Hartung *et al.* (2021), a “emenda do relator” passou a ser de suma relevância neste esquema, uma vez que este tem o poder para classificar determinadas despesas como secretas. O autor destaca que nem todas as emendas apresentadas envolvem corrupção, pois dadas as diversas desigualdades existentes no país, nas esferas sociais e econômicas, muitas vezes os deputados se veem pressionados, por suas bases, a alocar recursos onde são demandados. Embora havendo tal situação, estas alocações podem não ser alocadas de uma forma mais eficiente. Por sua vez, se observa neste esquema que o uso dos recursos alocados apresenta duas finalidades. De um lado, as demandas solicitadas pelas bases, o que é considerado algo natural no meio político e, por outro lado, garantir ao governo, Poder Executivo, apoio às suas mais diversas pautas, servindo assim como um tipo de moeda de troca nesta relação.

**Quadro 1 – Tipos de Emendas**

TIPOS			
Impositiva		Autorizativa	
Individual RP – 6	Bancada RP-7	Comissão RP -8	Relator RP – 9
Fornece recursos para o parlamentar atender as suas bases.	Fornece recursos para um grupo de parlamentares que tenha interesses em comum (estadual e regional).	Comissões indicam recursos com vistas as determinadas demandas.	Relator elabora parecer final do orçamento podendo corrigir distorções e reavaliar as doações solicitadas.

Fonte: elaborado pelos autores

### 6.5 Freios ao esquema

No caso do esquema do Orçamento Secreto, duas questões deverão ser observadas de forma a conter tal esquema. Primeiramente, o próprio governo abdicou da tomada de decisão em relação a alocação de recursos orçamentários. No segundo caso, permitiu que tais recursos fossem alocados visando apenas aos interesses eleitoreiros, sem a mínima preocupação na sua efetividade, deixando de lado observar os resultados esperado. Isto para Silva (2022) pode ser visto como uma forma de viabilizar os diversos interesses dos agentes públicos para atender às suas demandas, levando em conta seus redutos eleitorais e também serviu como uma garantia ao governo em se obter apoio político nos seus mais diversos projetos. De modo que o dito esquema orçamento secreto vem mostrar, segundo Ghosh (2001), a existência de algumas falhas que o governo adota em relação ao que é considerado despesas sigilosas, deixando em vão a sua devida relevância e perpassando, a sociedade, como algo escuso. Tratando especificamente, do caso do esquema, em si, destacam-se as dificuldades de mensurar a efetividade das ações executadas pelo setor público, no caso, com a alocação de recursos, via orçamento, visando aos benefícios para a população. Também não se observam, por vezes, os ditames do mercado, visando uma alocação de recursos mais eficientes, por parte do serviço público, sendo que tais medidas são tomadas visando muito mais a questões de ordem política, como citado anteriormente.

Com essas considerações, surge a questão da transparência pública, na tomada de decisão dos agentes públicos. Rodrigues (2020) cita que tal conceito não parece ser tão claro, como se imagina, pois Hood (2010) observa que este se refere a uma forma que leva em conta que as decisões, informações, de maneira geral, estejam mais evidentes para a sociedade. Com o objetivo de ser mais enfático nesta questão e visando apresentar um maior controle nesta relação, se tem como sugestão a adoção do que se denomina *accountability*, que pode ser compreendido como uma forma de um ente, no caso público, de assumir, de se responsabilizar pelas decisões tomadas. Para Willems e Van Dooren (2012), no caso do setor

público, o governo se vê na obrigação de explicitar todas as suas condutas junto à sociedade. Sendo corroborado pelo que Cendom (2000) denomina de *accountability* horizontal, que trata da relação entre o governo e os cidadãos no que são atendidos pelo governo. De modo que a questão da utilização do termo *accountability*, segundo Pinho e Sacramento (2020), diz respeito à prestação de contas, compromissos, responsabilidades das decisões tomadas, sendo que isso leva a uma nova forma de se administrar a coisa pública, pois passam a ser responsáveis por suas decisões.

Junto a isso, existem, ainda, outras formas de se regular tal relação. No caso, a CF 88, apresenta o artigo 37, § 16, que determina que os órgãos públicos deverão avaliar as políticas públicas, apresentando o projeto avaliado e os resultados observados. O artigo 74, I e II, que avalia o plano plurianual e a execução dos programas e orçamento. Põe também a fidedignidade dos resultados observados, levando em conta a eficácia e a eficiência da gestão pública e por último o artigo 165 § 10, onde a administração pública deve executar o orçamento garantindo a entrega dos bens e serviços para a sociedade. Destarte, tais controles passam a ser de suma relevância, ante ao que foi planejado e ao que deverá ser executado. A relevância das prioridades passa a ser primordial neste processo, de modo a levar uma maior aferição no gasto público, para atender à sociedade. Cabendo, assim, ao Supremo Tribunal Federal (STF) exercer sua prerrogativa de guardião da Constituição e determinar em prol da sociedade que os devidos artigos sejam ora cumpridos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A denominação esquema do Orçamento Secreto pode ser compreendido como a utilização de recursos do Orçamento Federal pelos parlamentares com uma total ausência de clareza na sua alocação, utilização e retorno para a sociedade, isto é, um conjunto de inovações, no caso emendas parlamentares, em que esses recursos são dirigidos por deputados com a finalidade de obtenção de apoio político a suas bases.

Este esquema apresenta relações com histórias de corrupção evidenciadas no passado. O costume para aumentar recursos de emendas parlamentares retrocede aos famosos “Anões do Orçamento”, um esquema da década de 90 que resultou na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI que resultou em cassações e renúncias de mandatos de parlamentares, além disso, alguns abdicaram ao mandato antes do fim das investigações. Os parlamentares destinam as emendas sem a transparência devida sobre para onde vão os recursos e o que há de ser feito com estes, sendo que ainda não existe limite em termos de

recurso, não ficando claro os métodos sobre quanto um deputado consegue alocar do orçamento. O esquema do orçamento secreto passa a ser alvo de críticas, pois sinaliza a possibilidade concreta de levar a atos de corrupção, devido à falta de planejamento e transparência no uso do recurso público.

Assim, o que se observou foi que sua finalidade foi desvirtuada, sendo corrompida com a utilização de verba pública, haja vista a total e completa inobservância dos princípios mínimos de fidedignidade à coisa pública. Por conseguinte, tal esquema se mostrou um mecanismo de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo, o que foi permitido, uma vez que o uso errôneo da emenda do relator veio a proporcionar tal procedimento em relação ao artigo 37 da Constituição Federal, que trata sobre a publicidade e impessoalidade. Merece o destaque que, embora a utilização de emendas tenha se tornado algo estigmatizado, no cerne da questão, as emendas parlamentares não são negativas para a sociedade, desde que sejam usadas com clareza, porém é fato que as emendas de relator se demonstraram insensíveis, dada sua utilização. De modo que é premente que existem mecanismos que obstruam e não permitam tal procedimento, cabendo ao STF, neste processo, um papel de extrema relevância para manter a integralidade e fidedignidade de todo este conjunto.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018.

ANDRADE, R. C *et al.* Democracia deliberativa: a governabilidade na Era da Informação. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 6, n. 1, 2022.

ÁVILA, C. A. Orçamento Público. Instituto Federal de Educação. **Ciência e Tecnologia-Paraná. Curitiba/PR**, 2012.

BALDO, R. A. Democratização do orçamento público pela da legalidade, legitimidade e economicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 689-705, 2018.

BASSI, C. M. Por dentro da caixa preta: explorando as peculiaridades das Emendas Parlamentares do Relator-geral. Nota Técnica nº 3, **Diretoria de Desenvolvimento Institucional do IPEA**, 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:  
[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em 01 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_ **Decreto n. 93872, de 23 de dezembro de 1986.** Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=93872&ano=1986&ato=c2dUzaE10MBpWT15c>. Acesso em 02 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_ **Emenda constitucional n. 100 de 26 de junho de 2019.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm). Acesso em 02 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_ **Emenda constitucional n. 86 de 17 de março de 2015.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm). Acesso em 20 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_ **Ministério da Economia. Legislação Orçamentária Anual.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022>. Acesso em 20 de dezembro de 2022.

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição N. 23/2021.** Altera os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2293449>. Acesso em 10 dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_ **Resolução N.2 de 1995.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Comiss%C3%A3o,se%20refere%20o%20mesmo%20artigo>. Acesso em 20 dezembro de 2022.

CENDON, A. B. Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments. **Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities**, v. 22, p. 61, 2000.

CUNOW, S *et al.* Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 533-558, 2012.

DOMINGOS, F. D.; AQUINO, A. C. B. Competências (não exercidas) das comissões de orçamento e finanças nas câmaras municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 1161-1178, 2020.

ERASMO, E. A. L; DUARTE, M.; LIMA, J. N. Integração do Processo de Planejamento e Orçamento por Meio do Sistema SIE. **Revista Observatório**, v. 5, n. 5, p. 638-666, 2019.

FARIA, R. O. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política. **SciELO Preprints**, 2022.

FORTINI, C.; MOTTA, F. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 64, p. 93-113, 2016.

GARCIA, J. G. **Executivo e legislativo no âmbito municipal: A formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)**. 2013. Tese de Doutorado.

GHOSH, B. N. **From market failure to government failure: a handbook of public sector economics**. Wisdom House, 2001.

GREGGIANIN, E., SILVA, J. de R.P. da, 2015. O regime do orçamento impositivo das emendas individuais - disposições da Emenda Constitucional nº86, de 2015, e da LDO de 2015. **Estudo Técnico Conjunto nº1**, de 2015. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - Senado Federal, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Câmara dos Deputados Brasília: Congresso Nacional. Disponível em <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01\\_2015.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf)> Acesso em: 20 dezembro de 2022.

HARTUNG, P.; MENDES, M.; GIAMBIAGI, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 09, p. 20-22, 2021.

HOOD, C. Accountability and transparency: siamese twins, matching parts, awkward couple? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 989-1.009, 2010.

KRIEGER, G. RODRIGUES. F; BONASSA, E. In: **Os donos do Congresso**. 1994.

MENEZES, E. C. O *et al.* As emendas parlamentares no contexto do orçamento público: alocação de recursos no governo federal 2019-2020. **VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**, Brasília, DF, nov., 2021.

MILHOMEM, A. K. O. A teoria da escolha pública e a dívida pública federal: uma análise histórica do endividamento brasileiro na nova república. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 37, n. 1, 2019.

MORAU, C. C.; GALUPPO, R. C. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Petição inicial. Brasília, 06 de junho de 2021. Disponível em:<<http://static.poder360.com.br/2021/06/cidadania.adpf.orcamento.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2021.

OLIVEIRA, C. L.; FERREIRA, F. G. B. C. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência (Florianópolis)**, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017.

PINHO, J. A. G *et al.* Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 260-274, 2020.

PIRES, B. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>. Acesso em: 11 de outubro de 2022.

PORTAL.GOV.BR.2022. **Orçamento Público.** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em 19 de dezembro de 2022.

PRAÇA, S. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, 2011.

RODRIGUES, K. F. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.

RIBEIRO, A. C. C. L. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 150, p. 57-78, 2022.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 339-396, 2020.

SILVA, L M. **Contabilidade Governamental**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, L. V. O. **Planejamento Orçamentário**. 2016. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/academico/planejamento-orcamentario/9502>. Acesso em 20 dezembro de 2022.

TCU. **Instrução Normativa do TCU N. 57 de 2008**. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Disponível em: <https://legisweb.com.br/legislacao/?id=77814>. Acesso em 20 dezembro de 2022.

TEIXEIRA, A. B.; MEOTTI, F. F. A PEC 32/2020: O princípio da impessoalidade sob flanco ataque da ideologia neoliberal. In: **Congresso Brasileiro de Direito Administrativo-Repositório do IBDA**. 2021. p. 23-24.

TORRES, H. T. Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira. São Paulo: **Thomsom Reuters Revista dos Tribunais**, 2014.

WILLEMS, T.; VAN DOOREN, W. Coming to terms with accountability: Combining multiple forums and functions. **Public Management Review**, v. 14, n. 7, p. 1011-1036, 2012.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

SILVA, E. A; SILVA JÚNIOR, J. E; FERREIRA, L. J; RIBEIRO, L. M. P. A Atuação do Poder Legislativo na Decisão da Alocação dos Recursos Públicos. **Rev. FSA**, Teresina, v. 20, n. 4, art. 1, p. 3-20, abr. 2023.

Contribuição dos Autores	E. A. Silva	J. E. Silva Júnior	L. J. Ferreira	L. M. P. Ribeiro
1) concepção e planejamento.	X	X	X	X
2) análise e interpretação dos dados.	X	X	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.	X	X	X	X