

O ORÇAMENTO SECRETO E SUAS IMPLICAÇÕES NA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS

Brasília, agosto de 2021



O ORÇAMENTO SECRETO E SUAS IMPLICAÇÕES NA GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS

Livi Gerbase, Inesc

INTRODUÇÃO

O debate público do primeiro semestre de 2021 trouxe à tona a discussão acerca de um “Orçamento Secreto”, denunciado inicialmente pelo jornal O Estado de São Paulo em maio. De acordo com o veículo, o Planalto estaria utilizando as emendas do relator-geral dos projetos de leis orçamentárias para a compra de apoio parlamentar.

A alocação de recursos em emendas de relator-geral é um dispositivo orçamentário novo. Surgiu a partir da votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, se manteve em 2021 e está novamente previsto para 2022. A compreensão do Orçamento Secreto faz-se fundamental, principalmente, devido ao alto valor mobilizado: somando 2020 e 2021, os recursos autorizados para estas emendas foram de R\$ 38,7 bilhões e a execução financeira até julho de 2021 foi de R\$ 12,8 bilhões¹. Os valores anuais executados são similares aos das emendas individuais de 513 deputados e 81 senadores somadas. Mas, ao contrário destas, as emendas do relator-geral não possuem critérios transparentes no que se refere a quem tem acesso a estes recursos.

Em um cenário de crise econômica, fiscal e sanitária, onde recursos para a garantia de direitos humanos estão constantemente sendo cortados, é imperativo o entendimento acerca de como estes recursos são mobilizados e para qual finalidade. O valor autorizado para 2021 equivale a mais de cinco vezes o orçamento previsto para o Fundo Eleitoral em 2022, e há fortes indícios que os valores se manterão para 2022, o que terá implicações políticas, pois os parlamentares da situação terão acesso a recursos muito maiores do que eles teriam direito por meio do Fundo.

¹ Dados extraídos do Siga Brasil dia 27 de julho de 2021.

TABELA 1 | Valores autorizados para o “Orçamento Secreto” e comparações com outras rubricas orçamentárias

| Ação | Valores em bilhões de reais |
|--|------------------------------------|
| “Orçamento Secreto” – recursos autorizados para emendas parlamentares de relator-geral (valores autorizados até julho de 2021) | R\$ 16,80 |
| Dinheiro para imunizar com vacinas toda a população do Brasil contra a Covid-19 (estimativa, 2021) | R\$ 14,50 |
| Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (valores autorizados, 2021) | R\$ 4,10 |
| Orçamento previsto para o Fundo Eleitoral (ainda indefinido, 2022) | R\$ 5,70 |

Fontes: [Exame Brasil](#), [Siga Brasil](#).

Para entender o Orçamento Secreto é necessário começar com uma análise do que são e qual o papel das emendas parlamentares no orçamento público. Depois, aprofundar-se no que são as emendas de relator-geral, para onde elas estão indo e como estão sendo executadas. Por fim, a relação com a garantia de direitos humanos pode ser realizada por meio dos [Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal](#), iniciativa que analisa as implicações dos acordos internacionais de direitos humanos assinados pelo Brasil nas decisões orçamentárias e tributárias.

O QUE SÃO AS EMENDAS PARLAMENTARES?

O objetivo das emendas parlamentares é reservar recursos no orçamento do Executivo para que os congressistas possam decidir sobre sua alocação, independentemente da vontade do governo federal. Portanto, elas asseguram que os deputados e senadores enviem recursos para seus redutos eleitorais.

Por um lado, a relação entre os membros do Congresso Nacional e seus eleitores é importante para a democracia, e os parlamentares recebem constantemente demandas de seus estados e municípios, como construção de escolas, postos de saúde, barragens, estradas, entre outros. Por outro lado, por partirem de desejos do parlamentar, as emendas não se relacionam com planejamentos governamentais e não atendem a critérios técnicos para a seleção e alocação dos recursos da União. Portanto, é positivo que existam emendas, mas elas devem ser limitadas e distribuídas equitativamente entre os parlamentares.

Temos hoje no Brasil quatro tipos de emendas parlamentares: individuais; de bancada (estaduais ou regionais); de comissão (técnicas e relacionadas a áreas); e as do relator-geral, que é quem organiza o orçamento.

Todo ano, o relator-geral recebe e organiza as propostas de emendas parlamentares, que posteriormente são votadas junto com o restante do orçamento do Executivo para o ano seguinte. O primeiro passo deste processo é a escrita pelo relator do Parecer Preliminar, que determina como será financiada e distribuída as emendas parlamentares de acordo com o estabelecido em instrumentos legais – como demonstra a Tabela 2.

A distribuição dos valores segue os seguintes critérios:

TABELA 2 | Financiamento e distribuição das emendas parlamentares

| Emenda | Execução Obrigatória | Como é financiada | Como é distribuída | Respaldo legal | Observação |
|---------------|----------------------|--|--|---|--|
| Individuais | Sim | 1,2% da Receita Corrente Líquida - Valores desde a EC/2015 congelados, apenas corrigidos pela inflação | Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas. | Art. 165 e 166 da Constituição Federal + EC 95/2015 + Resolução 1/2006-CN | Metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde |
| Bancada | | 25% da Reserva de Recursos, com limite de 1,0% da Receita Corrente Líquida. A partir de 2022, valores serão congelados, apenas corrigidos pela inflação. | | | |
| Comissão | Não | Valores definidos no Parecer Preliminar, com o mínimo de 15% do total de recursos líquidos. | Não há critérios equitativos de distribuição. 55% da Reserva de Recursos é destinada aos relatores setoriais e 20% ao relator-geral, para alocação entre emendas de bancada e de comissão. | Resolução 1/2006-CN | Reserva de recursos = reestimativa das receitas + reserva de contingência + outros recursos definidos no Parecer Preliminar - atendimento de emendas individuais - despesas obrigatórias e - outras despesas definidas no Parecer |
| Relator-Geral | | Valores são definidos no Parecer Preliminar em cima da Reserva de Recursos. | Não há critérios de distribuição definidos. | LEI Nº 13.957/2019 | |

Elaboração: Equipe Inesc.

Receita Corrente Líquida: Reserva de Contingência: Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais. Fonte: Senado. Reserva de Contingência: É o somatório da arrecadação de tributos, de contribuições econômicas e sociais, da exploração do patrimônio, receitas industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes recebidas e outras receitas correntes, com deduções de transferências a municípios, entre outras. Mais informações [aqui](#).

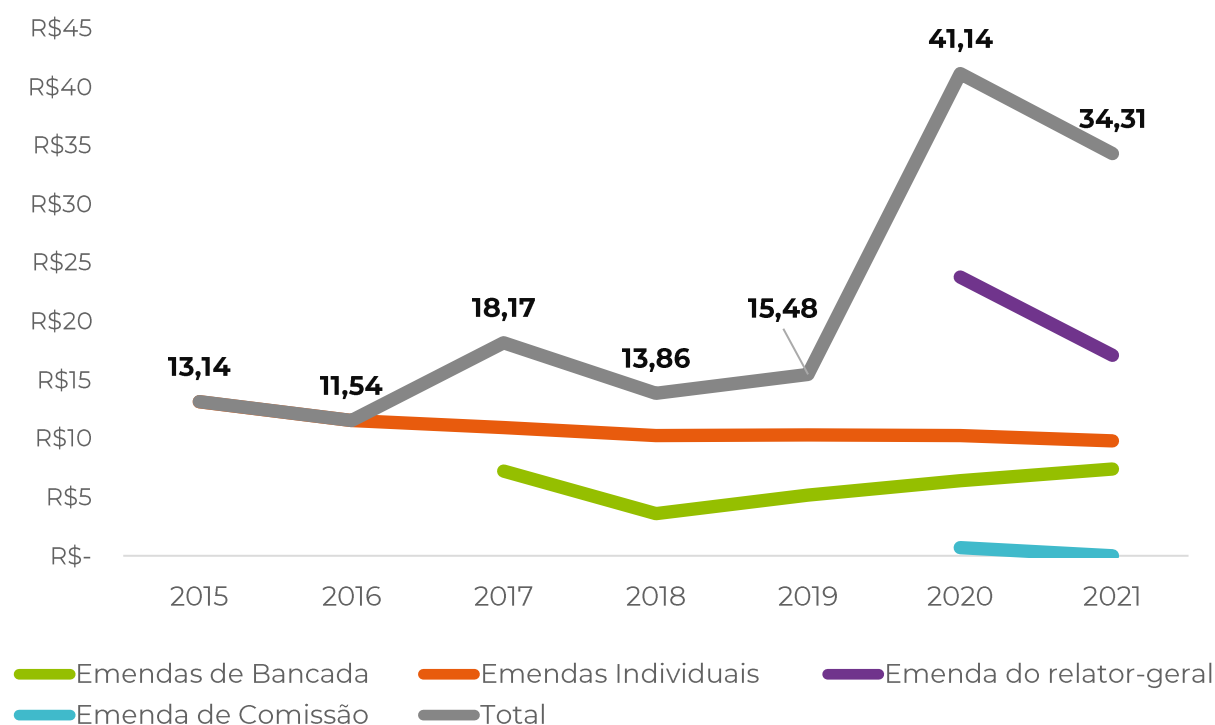
A cada ano, um parlamentar tem direito a indicar livremente, em média, R\$ 8 milhões em emendas individuais, que têm seu processo de financiamento e de distribuição definidos na Constituição. Para emendas estaduais também há limites de financiamento e critérios equitativos de distribuição. Para as demais, há uma discricionariedade do relator-geral em definir o valor das emendas quando ele elabora o Parecer Preliminar, pois a formação da Reserva de Recursos e a distribuição das emendas são realizadas em cada processo orçamentário, como demonstra a Tabela 2.

Após a aprovação da LOA, as emendas devem ser executadas, isto é, o recurso deve chegar onde o parlamentar (ou a comissão ou a bancada) indicou. Este sempre foi um objeto de disputa entre o Executivo e o Legislativo pois, até recentemente, o governo federal não era obrigado a gastar os recursos autorizados pelo Congresso e poderia contingenciá-los ao longo do ano - o que, em um cenário de crise fiscal, passou a ocorrer frequentemente. Este processo dava um poder muito grande ao Executivo, que era utilizado para negociar apoio dos parlamentares às suas pautas.

Para aumentar o poder do Legislativo em relação ao Planalto, o Congresso alterou a Constituição entre 2015 e 2019 de modo a garantir que as emendas individuais e de bancada fossem de execução obrigatória, no que foi chamado de Orçamento Impositivo². Em 2019, foi votada mais uma Emenda Constitucional que permite transferência direta, com uso livre, de verbas de emendas individuais a estados e municípios, agilizando o processo burocrático, porém, diminuindo a transparência.

²Primeiramente, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 86/2015, que previu a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais. Metade do montante dessas emendas precisa ser destinado à saúde. Em 2019, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 100, que determina a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual. Metade do montante dessas emendas precisa ser destinado a obras. Em dezembro, o Congresso aprovou o PLN 51/19, com emendas impositivas do relator-geral e de comissões, porém Bolsonaro vetou o caráter impositivo das emendas, veto que foi mantido pelo Congresso Nacional. Fonte: Congresso Nacional.

GRÁFICO 1 | Valores autorizados para emendas parlamentares, 2015 a 2021
(valores em **bilhões** de reais constantes corrigidos pelo IPCA de maio de 2021)



Fonte: Siga Brasil (valores extraídos dia 30 de julho de 2021).
Elaboração: Equipe Inesc.

A impositividade das emendas não só retirou o poder do Executivo de negociar a sua execução, como diminuiu o espaço para gastos discricionários do governo³. Contudo, isso só ocorreu para as emendas individuais e de bancada, estando a execução de emendas de relator-geral e as de comissão ainda sujeitas à vontade do executivo.

Em resumo, as emendas individuais e as de bancada possuem limites constitucionais, critérios equitativos de alocação e execução obrigatória pelo Executivo. Nas emendas de comissão e nas do relator-geral, o valor reservado, seus critérios de distribuição e sua execução acabam sendo resultado do jogo político dentro do Congresso, com um grande poder concentrado no relator-geral. Esta margem de abertura para a negociação política foi o que criou o Orçamento Secreto, como veremos ao analisar as emendas de relator-geral a seguir.

³ Recursos que não são amarrados a algum gasto específico e podem ser alocados de acordo com as prioridades da presidência para o ano

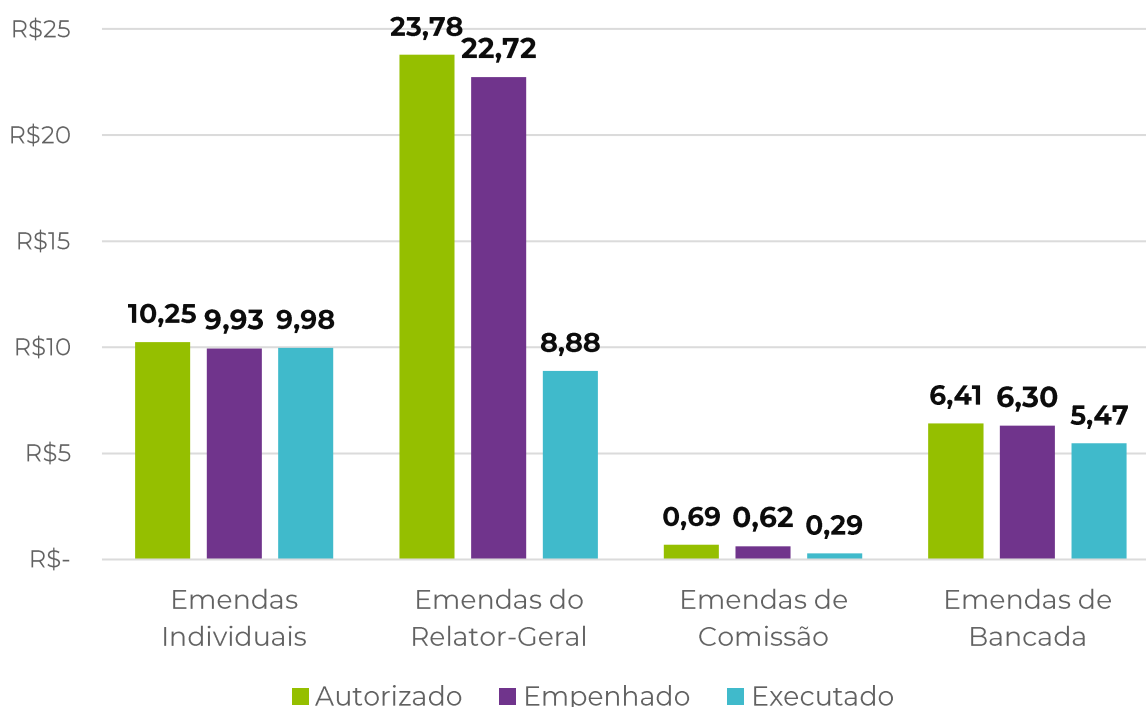
O QUE SÃO AS EMENDAS DE RELATOR-GERAL (RP-9)?

O relator-geral é o parlamentar que organiza a votação dos projetos de lei orçamentária dentro da Comissão Mista de Orçamento (CMO). A princípio, suas emendas eram apenas para pequenos ajustes realizados em cima das centenas de emendas de autoria dos parlamentares.

A partir da LDO de 2020, alterada pela Lei 13.957/2019, foi permitida a criação de novos gastos orçamentários, classificados com o Identificador de Resultado Primário⁴ 9 (RP-9). Já em 2020, primeiro ano de vigência desta nova regra, os valores de execução de recursos de emenda do relator-geral foram apenas R\$ 1,1 bilhão abaixo das emendas individuais, que correspondem ao gasto somado de 513 deputados e 81 senadores (ver Gráfico 2). Os valores empenhados, por sua vez, são mais do que o dobro do valor das emendas individuais.

GRÁFICO 2 | Valores autorizados, empenhados e executados com emendas parlamentares em 2020

(valores em **bilhões** de reais correntes)



Fonte: Siga Brasil (valores extraídos dia 30 de julho de 2021).

Elaboração: Equipe Inesc.

⁴ O indicador tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto para o exercício. Esse resultado é uma meta fiscal que avalia se o governo está gastando mais do que a arrecadação. Basicamente, resultado primário é a diferença entre as despesas e as receitas fiscais. Fonte: [Senado](#)

Nestes dois anos de vigência das emendas de relator-geral, tanto o valor reservado para elas quanto sua distribuição entre os parlamentares não estão estabelecidos constitucionalmente, o que levou a seu aumento expressivo. Estas emendas são o principal fator que explica o aumento do orçamento das emendas parlamentares na gestão do presidente Bolsonaro, como pode ser visualizado no Gráfico 1.

O Parecer Preliminar referente a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020 autorizou emendas de relator-geral para reforço de dotações de investimentos ou inclusão de obras que garantem a entrega de bens e serviços. Além disso, o relator-geral propôs a realização de corte prévio linear de 3,9% nas programações discricionárias do Executivo para aumentar os recursos disponíveis para emendas. No Parecer de 2021, criou-se uma lista de áreas nas quais os recursos advindos das emendas do relator-geral poderiam ser utilizados, com um grande escopo de atuação⁵. Além disso, ele permitiu, e o Congresso aprovou, o cancelamento de R\$ 26 bilhões em despesas obrigatórias do orçamento geral da União para aumentar o espaço das emendas. O presidente vetou parte do orçamento aprovado pelo Congresso, incluindo R\$ 10,48 bilhões das emendas de relator-geral.

Em resumo, as emendas de relator-geral concentram um alto valor de recursos no relator-geral da LOA e não possuem os mesmos limites das outras emendas parlamentares.

⁵ Alguns exemplos: garantia do cumprimento da missão constitucional de Defesa Nacional; promoção do desenvolvimento regional e territorial; construção, reforma e reaparelhamento de portos e aeroportos; a expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica; consolidação do Sistema Único de Assistência Social; implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; apoio ao desenvolvimento e controle ambiental, e promoção e defesa das comunidades indígenas; ações de ciência e tecnologia; ações e políticas voltadas à promoção da mulher, da família e dos direitos humanos.

IMPLICAÇÕES POLÍTICAS DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL: EXPLICANDO O TRATORAÇO

É neste sentido que precisamos entender as denúncias do “Tratoração”, como também ficou conhecido o Orçamento Secreto. O que a matéria do jornal O Estado de S.Paulo demonstra é que não é o relator-geral que está decidindo para onde estão indo suas emendas, e sim parlamentares da base do governo. Como não há obrigatoriedade de gasto das emendas, a priorização e a execução destas resultam do acordo político entre o relator-geral, os presidentes da Câmara e do Senado e a presidência.

BOXE 1 | Distribuição dos valores do Tratoração entre parlamentares

Valor em média que cada parlamentar pode alocar em emendas individuais anualmente: **R\$ 8 milhões**

Davi Alcolumbre (DEM-AP): **R\$ 277 milhões**

Lúcio Mosquini (MDB-RO): **R\$ 8 milhões**

Ottaci Nascimento (RR) e Bosco Saraiva (AM): **R\$ 4 milhões.**

Claudio Cajado (PP-BA): **R\$ 11,1 milhões**

Fonte: Estadão, 2021

De acordo com os ofícios revelados pelo jornal, que abrangem R\$ 3 bilhões do valor total das emendas do relator-geral, parlamentares aliados ao chefe do Executivo indicaram aos ministérios para onde se destinariam os recursos das emendas de relator-geral, em valores muito acima daqueles que eles que teriam direito via emendas individuais. Não sabemos quais parlamentares tiveram acesso ao restante do recurso – somando 2020 e 2021 (até julho), os recursos autorizados para estas emendas foi de R\$ 38,7 bilhões e a execução financeira foi de R\$ 12,8 bilhões – pois esta informação não é acessível à população.

Para o destino destes R\$ 3 bilhões, o Ministério do Desenvolvimento Regional e a empresa estatal vinculada Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) foram o caminho preferencial de parlamentares para financiar obras, como pavimentação asfáltica e instalação de poços artesianos, e comprar máquinas pesadas, como tratores, retroescavadeiras e caminhões pipa para municípios estratégicos eleitoralmente. Ainda há indícios de superfaturamento destas compras, pois os valores dos contratos muitas vezes foram acima da tabela estipulada pelo governo.

Os recursos públicos deveriam ser gastos pelo governo por meio da seleção de projetos com critérios técnicos, e levando em consideração as condições socioeconômicas das localidades beneficiadas, para justificar o investimento do governo federal em determinada cidade, e não em outra. O que é gasto para

agradar redutos eleitorais deveria ser limitado e distribuído equitativamente entre os parlamentares.

Com o Orçamento Secreto, alguns congressistas direcionaram milhões em emendas de acordo com seus interesses pessoais. A decisão de quais parlamentares têm acesso a este recurso refletiu somente acordos políticos entre o relator-geral, a presidência e sua base parlamentar. Denúncia recente do Estadão apontou que dois deputados envolvidos no esquema do Orçamento Secreto devem comandar a destinação das verbas federais de 2022, por meio das relatorias da LDO e LOA do próximo ano.

Para as eleições em 2022, os gastos estabelecidos para o Fundo Eleitoral foram votados em R\$ 5,7 bilhões, distribuídos de acordo com regras eleitorais. Ainda não temos o valor estimado para 2022 das emendas de relator-geral, mas se elas seguirem a média dos últimos dois anos, serão pelo menos o dobro do valor do Fundo Eleitoral, o que pode desequilibrar a luta pelo voto ano que vem. Agrava a situação o fato de que os recursos para o Fundo Eleitoral sairão das emendas de bancada, enfraquecendo-as em detrimento das emendas do relator-geral. O professor da USP Heleno Torres chegou a chamar, em entrevista para o jornal Estado de São Paulo, as emendas de relator-geral de “bolsa reeleição” seletiva, utilizada pelos parlamentares da base aliada do governo.

Em suma, o Orçamento Secreto está se mostrando como um caminho não só para a garantia de apoio da base parlamentar do Planalto, mas para o acesso a bilhões de reais em recursos para esta base se reeleger em 2022.

CONTESTAÇÕES LEGAIS ÀS EMENDAS DE RELATOR-GERAL

De acordo com a Constituição Federal, as emendas, como todo o gasto público, devem ser executadas de maneira equitativa, e não atender interesses particulares ou eleitores da base do governo. As emendas do relator-geral, neste sentido, estão sendo criticadas como um prejuízo às finanças públicas e à democracia, principalmente por meio da apresentação ao Supremo Tribunal Federal das Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) de número 850, 851 e 854.

As ADPFs argumentam que as emendas de relator-geral não têm previsão constitucional expressa e eram originariamente destinadas apenas às correções e ajustes técnicos no orçamento, logo, seriam inconstitucionais. A irregularidade principal, como alega a ADPF 850 do Cidadania, é “a indicação direta de beneficiários por parte de parlamentares [...] sem que as alocações de recursos [...] estejam embasadas em critérios legais ou técnicos que envolvam os objetivos legítimos de cada política pública a que deveria servir a despesa”.

O Tribunal de Contas da União (TCU) também criticou as emendas do relator-geral no âmbito da sua análise das contas do governo. Em uma síntese, o ministro relator, Walton Alencar, concluiu que: “a inovação legislativa trouxe perplexidades e dificuldades em sua operação. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem sobre procedimentos padronizados e centralizados, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9.” O TCU também afirmou no relatório da prestação de contas que a inclusão do RP-9 na LDO não constitui hipótese de exceção à vedação contida na Resolução 1/2006-CN, isto é, que a vedação de criação de emendas com valores orçamentários ainda seria proibida de acordo com a resolução.

Sobre a transparência e a distribuição das emendas de relator-geral, o relatório do TCU alertou que as emendas colocam em risco a execução dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipuladas na Constituição Federal:

As informações extraídas das respostas às diligências expõem **a inexistência de procedimentos sistematizados para o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop**. Se considerarmos o volume expressivo dos valores empregados em políticas públicas relevantes, tais como saúde, educação, segurança pública, dentre outras, **umenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal**. [grifo nosso].

O TCU criticou também o processo de distribuição das emendas parlamentares, realizada por meio de dezenas de ofícios e planilhas dispersas pelos Ministérios. Para o órgão, a ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento da distribuição das emendas de relator-geral compromete a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União, concluindo que “a realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de accountability.”

Apesar destas críticas, o TCU aprovou as contas do governo, apenas criando recomendações acerca das emendas RP-9. As sugestões enfatizam a necessidade de se dar ampla publicidade aos documentos que embasam as demandas para distribuição das emendas; e, de registrá-las no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Em resumo, há muito o que ser contestado acerca das RP 9. A base jurídica que as sustentam é fraca e o Parecer Preliminar do relator-geral tem muito poder ao determinar seu valor. A transparência nas decisões referentes a estimativa, alocação e execução dos recursos é menor que a observada para as emendas individuais. Por fim, a retirada de recursos de outras despesas discricionárias pode prejudicar tanto o planejamento governamental, quanto os percentuais mínimos de alocação para a garantia de direitos.

PARA ONDE FORAM OS RECURSOS DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL

A Tabela 3 apresenta os valores empenhados das emendas do relator-geral em 2020, por unidade da Federação. Observa-se expressiva desigualdade entre os estados, com montantes variando entre um mínimo de R\$ 171 milhões e um máximo de R\$ 842 milhões, não tendo relação também com a população dos estados, pois os valores per capita variaram entre R\$ 18,21 e R\$ 531,36. Esta desigualdade corrobora a tese de não existirem critérios técnicos para esta alocação de recursos.

TABELA 3 | Distribuição das emendas RP-9 entre os estados e respectivos municípios em 2020

| Estado | Valor Empenhado (R\$) | R\$ Per Capita |
|---------------------|-----------------------|----------------|
| São Paulo | 842.712.196,56 | 18,21 |
| Distrito Federal | 776.141.904,26 | 254,04 |
| Ceará | 754.482.812,11 | 82,12 |
| Amazonas | 661.260.983,80 | 157,15 |
| Minas Gerais | 600.749.194,11 | 28,21 |
| Piauí | 587.219.609,21 | 178,95 |
| Bahia | 576.338.773,00 | 38,6 |
| Rio de Janeiro | 576.187.656,45 | 33,18 |
| Maranhão | 570.393.583,36 | 80,17 |
| Paraíba | 524.337.257,82 | 129,81 |
| Paraná | 477.105.251,75 | 41,43 |
| Amapá | 457.911.000,12 | 531,36 |
| Goiás | 433.754.576,30 | 60,98 |
| Pernambuco | 416.788.879,06 | 43,34 |
| Rio Grande do Norte | 361.232.540,24 | 102,21 |
| Rio Grande do Sul | 343.799.254,74 | 30,1 |
| Mato Grosso do Sul | 322.467.502,44 | 114,78 |
| Tocantins | 322.394.231,56 | 202,73 |
| Roraima | 272.795.555,47 | 432,2 |
| Rondônia | 259.458.610,25 | 144,43 |
| Mato Grosso | 231.606.841,23 | 65,68 |
| Acre | 228.815.064,21 | 255,81 |
| Santa Catarina | 226.129.939,92 | 31,18 |
| Alagoas | 210.276.366,54 | 62,74 |
| Pará | 204.634.323,64 | 23,55 |
| Espírito Santo | 188.185.154,63 | 46,3 |
| Sergipe | 171.641.224,73 | 74,02 |
| Total | 11.598.820.287,51 | - |

Fonte: TCU, 2021, página 306.
Elaboração: Equipe Inesc.

Passando para a alocação entre áreas, é possível enxergar grande concentração em apenas dois ministérios, Desenvolvimento Regional e Saúde, que juntos concentraram 59,8% dos recursos empenhados via emendas de relator-geral quando somados 2020 e 2021 (ver Tabela 4)

TABELA 4 | Valores empenhados com emendas do relator-geral, 2020 e 2021
(valores em **milhões** de reais corrigidos pelo IPCA de junho de 2021)

| Órgão | Valores Empenhados |
|---|---------------------------|
| Ministério do Desenvolvimento Regional | 9.255,72 |
| Ministério da Saúde | 6.529,05 |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | 2.583,50 |
| Ministério da Educação | 2.172,31 |
| Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento | 1.581,65 |
| Ministério da Infraestrutura | 1.307,83 |
| Ministério da Cidadania | 1.074,20 |
| Ministério do Turismo | 740,54 |
| Ministério da Economia | 396,08 |
| Ministério da Defesa | 338,02 |
| Ministério do Meio Ambiente | 162,17 |
| Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos | 153,22 |
| Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações | 67,73 |
| Ministério de Minas e Energia | 9,32 |
| Presidência da República | 7,15 |
| Operações Oficiais de Crédito | 4,21 |

Fonte: Siga Brasil (valores extraídos dia 01 de agosto de 2021).

Elaboração: Equipe Inesc.

Novamente é importante enfatizar que não sabemos quais os critérios para esta distribuição entre órgãos. O fato do Ministério do Desenvolvimento Regional, de onde estão saindo os recursos revelados pelo Tratoração, estar com valores tão elevados é um indício de que o que foi revelado pelo Estado de São Paulo está ocorrendo em uma escala muito maior. Ademais, Ministérios que sofreram grandes perdas nos últimos anos, levando a , como o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério do Meio Ambiente, receberam valores bem menores em relação aos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou o da Justiça e Segurança Pública, que viram seus recursos crescerem nos últimos anos.

O ORÇAMENTO SECRETO FERRE A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS

A garantia dos direitos humanos vai muito além de disponibilizar escolas e postos de saúde e tem tudo a ver com a política fiscal. Esta é a ideia dos Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal, uma iniciativa da sociedade civil para fortalecer o vínculo entre políticas tributárias e gastos públicos com direitos humanos. Foram criados 15 princípios que, se aplicados pelos governos, organizações internacionais e empresas, asseguram que os gastos públicos priorizem os direitos.

Faremos uma pequena análise do Orçamento Secreto por meio das lentes de alguns destes Princípios, que nos levam a concluir que este novo mecanismo orçamentário vai de encontro à garantia de direitos:

No **Princípio 1**, enfatiza-se que o Estado deve adotar uma política fiscal orientada a garantia de direitos a partir de marcos normativos e administrativos claros, transparentes, integrais, abrangentes e articulados entre si. O Orçamento Secreto não atende a este princípio, na medida em que não possui um processo de distribuição de recursos articulado com programas governamentais, contribuindo assim para a pulverização de recursos e a consequente baixa efetividade da intervenção pública.

Os **Princípios 4, 5 e 6** destacam a necessidade de orientar a política fiscal para que seja ambientalmente sustentável, lute contra a discriminação e promova a igualdade de gênero. As emendas do relator-geral não são pautadas por nenhum desses critérios, e, a partir das informações disponíveis hoje, é possível concluir que a maior parte dos recursos se destina a obras e ao atendimento dos redutos eleitorais dos parlamentares.

O **Princípio 7** está relacionado com a transparência e participação social, uma vez que toda pessoa tem direitos à informação fiscal. A falta de dados acerca dos critérios e da distribuição dos recursos da RP-9 é uma violação a este princípio. Além disso, a ausência de participação social nas votações orçamentárias é um fenômeno recorrente nos últimos anos, o que significa que este aumento no orçamento e na execução das emendas do relator-geral não foi debatido pela sociedade e permanece em grande parte desconhecido pela população brasileira, apesar dos altos valores envolvidos.

Por fim, é fundamental a análise do **Princípio 9**, que enfatiza que os Estados devem garantir prioritariamente os níveis essenciais de direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais em sua política fiscal. Como conclui o próprio TCU, o Orçamento Secreto aumenta o risco à execução das metas, prioridades e dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal. Isso se deve ao seu valor altíssimo, que em época de austeridade fiscal

concorre com os outros gastos do Executivo, e ao seu descomprometimento com a execução de políticas públicas transparentes e voltadas à garantia de direitos.

CONCLUSÕES

Devido ao caráter impositivo das emendas individuais e de bancada, as emendas RP-9 aparecem como um novo instrumento da barganha entre o Planalto e o Congresso Nacional. A falta de limites e critérios de distribuição, e os altos valores alocados nos dois anos desde sua criação, devem causar preocupação à sociedade. Este cenário é agravado pelo contexto eleitoral de 2022, onde grandes fatias do orçamento podem ajudar a reeleição da base parlamentar do governo, desequilibrando o jogo democrático.

Além das implicações políticas, as emendas do relator-geral precisam ser entendidas em um contexto de direitos humanos. Estamos há anos sofrendo com cortes de recursos para os direitos, que castigam os mais vulnerabilizados da nossa sociedade, como pessoas empobrecidas, negras, indígenas, quilombolas, camponeses e mulheres, entre outros grupos da população. A criação de um orçamento à parte para o fortalecimento dos redutos eleitorais de deputados e senadores em época de vacas magras é uma afronta direta às políticas sociais e ao planejamento governamental.

A criação, distribuição e alocação dos recursos advindos das RP-9 devem urgentemente ser repensadas em prol da garantia de direitos humanos e a partir de processos transparentes e participativos. Só assim garantiremos que os gastos públicos estejam a favor da sociedade.