



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

ANA PAULA DE MENESES ROZA

**O Princípio da Transparência nas Emendas de Relator: uma análise da área da
saúde no município de Igarapé Grande /MA**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

ANA PAULA DE MENESES ROZA

**O Princípio da Transparência nas Emendas de Relator: uma análise da área da
saúde no município de Igarapé Grande /MA**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Prof. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente

Brasília - DF

2024

Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

ANA PAULA DE MENESES ROZA

O Princípio da Transparência nas Emendas de Relator: uma análise da área da saúde no município de Igarapé Grande /MA

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação: 04/07/2024.

Prof. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente
Orientador

Prof. Dr. Gabriela de Abreu Passos
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora por me auxiliar neste estudo.

Agradeço a minha família pela paciência, e aos colegas do curso pelo aprendizado.

"De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto"(Rui Barbosa)

RESUMO

O Orçamento Público é um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. No Brasil, casos de desvios de recursos públicos com valores oriundos de emendas de relator foram noticiados na imprensa, levando a questionamentos em diferentes dimensões e perspectivas de análise, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) decidido pela inconstitucionalidade dessas práticas na ADPF 850/2022. Poucos estudos se debruçam a estudar esse fenômeno no âmbito municipal, motivo pelo qual este estudo analisou as implicações da falta de transparência dos repasses e da alocação dos recursos das emendas de relator para a execução orçamentária municipal na área da saúde em Igarapé Grande /MA, por meio da seguinte questão de pesquisa: como se deram as práticas de transparência dos repasses e da alocação dos recursos públicos das emendas de relator em Igarapé Grande/MA no período de 2020 a 2022? O objetivo geral foi analisar as práticas de transparência dos repasses e da alocação dos recursos das emendas de relator para a execução orçamentária naquele município, à luz da decisão do STF na ADPF 850/2022. Para tanto, os objetivos específicos foram selecionar e categorizar dados referentes às emendas de relator coletadas no portal da transparência, tendo como escopo o município de Igarapé Grande no Maranhão e avaliar se esses dados seguem a determinação do item “d” do Acórdão da ADPF 850. Este estudo é do tipo documental, de abordagem qualitativa, de recorte transversal nos anos de 2020 a 2022, com técnicas de coleta de dados bibliográfica e documental, baseado na categoria teórica de transparência pública, assim como em normas infra e supraleais, manuais e documentos técnicos sobre as emendas de relator. Os principais resultados apontam para a transparência dos dados, com acesso fácil e compreensível, no portal da transparência, com a identificação dos valores repassados. Constatou-se que o uso inadequado dos recursos públicos no caso analisado ocorreu a partir da fraude no sistema de saúde, e não no repasse dos valores das emendas de relator ao município.

Palavras-chave: Emendas de Relator; Transparência Pública; Orçamento Público.

ABSTRACT

The public budget is an instrument that governments use to organize their financial resources. In Brazil, cases of misappropriation of public resources with amounts arising from rapporteur's amendments were reported in the press, leading to questions in different dimensions and perspectives of analysis, with Brazil's Federal Supreme Court (FSC) deciding that these practices were unconstitutional in ADPF 850/2022. Few studies focus on studying this phenomenon at the municipal level, which is why this study analyzed the implications of the lack of transparency in transfers and the allocation of resources from rapporteur amendments for municipal budget execution in the area of health in Igarapé Grande/MA, through the following research question: how the practices of transparency in transfers and allocation of public resources for rapporteur amendments in Igarapé Grande/MA occurred during the period from 2020 to 2022? The general objective was to analyze the transparency practices of transfers and the allocation of resources from rapporteur amendments for budget execution in that municipality, in light of the FSC's decision in ADPF 850/2022. The specific objectives were to select and categorize data relating to rapporteur amendments collected on the transparency portal, with the scope of the municipality of Igarapé Grande in Maranhão and evaluate whether this data follows the determination of item "d" of the ADPF 850. This study is documentary, with a qualitative approach, with a cross-sectional approach from 2020 to 2022, with bibliographic and documentary data collection techniques, based on the theoretical categories of transparency and public integrity, as well as infra and supralegal norms, manuals and technical documents on rapporteur amendments. The main results point to data transparency, with easy and understandable access, on the transparency portal, with identification of the values transferred. It was found that the inappropriate use of public resources in the case analyzed occurred as a result of fraud in the health system, and not in the transfer of the values of the rapporteur's amendments to the municipality.

Keywords: rapporteur's amendments; public transparency; public budget.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Tabela 1 - **Transferência de Recursos**

Tabela 2 - **Tipo de Transferência: Legais, Voluntárias e Específicas**

Tabela 3 - **Execução da Despesa**

Tabela 4 - **Valores de Empenho, Liquidação e Pagamento das Emendas de Relator**

Tabela 5 - **Execução das Despesas das Emendas de Relator**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO	2
2.1. Orçamento Público e as Emendas de Relator	2
2.2. A Importância do Princípio da Transparência na Elaboração Orçamentária.....	4
2.3. A violação do Princípio da Transparência sob a Luz da ADPF 850.....	7
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	9
3.1. Escolhas Metodológicas.....	9
3.2. Portal da Transparência	10
4. RESULTADOS E ANÁLISES	12
4.1. Dados do Portal da Transparência sobre Saúde no Município de Igarapé Grande/MA	12
4.2 As Emendas de Relator e o Item “d” do Acórdão da ADPF 850/2022	15
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	17
REFERÊNCIAS.....	18

1. INTRODUÇÃO

Para que consiga atender as necessidades vitais impostas por uma sociedade, um governo necessita de um instrumento para planejar e fiscalizar de que maneira os recursos serão aplicados. Assim, surge o mecanismo do Orçamento Público, com suas destinações financiadas a partir de contribuições fiscais. Sua periodicidade anual objetiva mais eficiência e eficácia na aplicação dos recursos (Paludo, 2020).

As alterações de seu corpo por meio de propostas podem ser realizadas através de emendas orçamentárias, quais sejam individual, de bancada, de comissão e da relatoria. A este trabalho interessam as emendas de relator, que são ferramentas criadas pelo Orçamento Impositivo, implementadas a partir de 2020, que dão ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual (LOA) o direito de incluir emendas que precisam ser priorizadas pelo Executivo. Do ponto de vista técnico, são denominadas de emendas de identificador RP-9 (Pinnotti & Porto, 2022).

Tais emendas receberam a alcunha de “Orçamento Secreto”, pois diferentemente de outras emendas parlamentares, não tem critério definido para a distribuição ou destino do dinheiro, o que dificulta a fiscalização sobre a execução da verba (Pinnotti & Porto, 2022), motivo pelo qual o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou essa prática inconstitucional por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850/2022 (ADPF, 2022). Uma vez que se trata de uma temática nova, poucos estudos se debruçaram na análise desses atos na ótica da transparência no âmbito municipal (Neto, 2023; Kanigoski, 2023; Cruvinel, 2021). De tal maneira, esta pesquisa busca suprir tal lacuna.

O tema é de fundamental relevância para o debate acerca do princípio da transparência na gestão pública. Por meio da transparência ativa, com a disponibilização proativa de informações de interesse público pelos órgãos e entidades, é possível o acesso dos cidadãos a dados sobre a disponibilização e utilização de recursos públicos.

O estudo visa, assim, prevenir os desvios de recursos públicos, buscando assegurar a qualidade dos serviços públicos oferecidos pelos estados e municípios. Diante disso, busca-se responder a seguinte questão temática: como se deram as práticas de transparência dos repasses e da alocação dos recursos públicos das emendas de relator na área da saúde em Igarapé Grande/MA no período de 2020 a 2022?

O objetivo geral foi analisar as práticas de transparência dos repasses e da alocação dos recursos das emendas de relator para a execução orçamentária da área da saúde naquele município, à luz da decisão do STF na ADPF 850/2022. Para tanto, os objetivos específicos

foram selecionar e categorizar dados referentes às emendas de relator no campo da saúde coletados no portal da transparência, tendo como escopo o município de Igarapé Grande no Maranhão; e avaliar se esses dados seguem a determinação do item “d” do Acórdão da ADPF 850 (2022).

Trata-se de estudo tipo documental, de abordagem qualitativa, de recorte transversal nos anos de 2020 a 2022, com técnicas de coleta de dados bibliográfica e documental, baseada na análise de literatura e na categoria teórica de transparência pública, assim como nas normas infra e supraleais, manuais e documentos técnicos sobre as emendas de relator.

O texto será dividido primeiramente no campo teórico, com uma revisão da literatura acerca das emendas de relator na perspectiva do Orçamento Público e o princípio da transparência. Inicialmente, discute-se as emendas de relator aprofundando o estudo com base na ADPF 850/2022 (ADPF, 2022), que declarou a inconstitucionalidade do uso dessa forma de emenda ao Orçamento. Em seguida, será apresentado o percurso metodológico da pesquisa. Ao final, será realizada uma análise de dados obtidos através do portal da transparência referentes as emendas de relator na área da saúde em Igarapé Grande/MA, durante os anos de 2020 a 2022, à luz dos argumentos expostos na referida ADPF e da categoria teórica da transparência, com o objetivo de observar como foram utilizados os recursos requeridos pelas emendas de relator no município de Igarapé Grande no Maranhão durante tal período.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Orçamento Público e as Emendas de Relator

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento que expressa o esforço do Governo para atender a programação requerida pela sociedade, a qual é financiada com as contribuições de todos os cidadãos por meio do pagamento de tributos, contribuições sociais e tarifas de serviços públicos (Paludo, 2020). Desse modo, o Orçamento Público é utilizado para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho desenvolvidos pelo governo. Sendo executado através da planificação de receitas a serem obtidas e dos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. Ademais, se caracteriza também como um instrumento de controle preventivo traçando o caminho a ser seguido pela Administração Pública ao propiciar a adequada autorização para arrecadação e gastos dentro dos limites delineados pelo próprio orçamento (Lima, 2022).

Para além dos instrumentos de controle e planejamento, o Orçamento Público adequado necessita de ser transparente e detalhado, de forma a permitir que a sociedade tenha conhecimento sobre a maneira que o Estado está gastando o dinheiro arrecadado dos tributos e outras fontes de receita (Santos & Reis, 2024). Além disso, é fundamental que o orçamento seja executado de forma eficiente e eficaz, ou seja, que os recursos sejam aplicados de maneira a maximizar os resultados das políticas públicas (Lei n. 14.822, 2024).

Dentro desse prisma, os temas relativos às emendas parlamentares, em especial as denominadas emendas de relator, carregam um receio social. Devido ao fato que as emendas de relator representam emendas que pleiteiam recursos públicos a serem destinados a projetos escolhidos por parlamentares não somente sem critérios técnicos definidos, como também sem transparência na sua destinação. Dessa forma, ameaçam a implementação e a execução das políticas públicas previamente definidas como prioritárias nos instrumentos orçamentários, uma vez que a alocação de recursos terá critérios aleatórios sem possibilidade das devidas priorizações necessárias (Santos & Reis, 2024).

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece, em seu art. 165, que os instrumentos orçamentários sejam divididos em três etapas, quais sejam: o Projeto Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. O PPA apresenta os objetivos e metas a serem executados pelo Governo, por um período de quatro anos, iniciado no segundo ano do mandato do novo Presidente, indo até o primeiro ano do mandato do seu sucessor. Numa segunda etapa, 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. 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 (Silva et al., 2023).

De acordo com Paludo (2020), a LOA se caracteriza por ser um instrumento através do qual o Governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que pretende realizar durante o ano. Sendo um documento anual, apresentado na forma de lei, elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, pelo qual ficam autorizadas as despesas públicas e previstas (estimadas) e as receitas orçamentárias.

Após elaboração do Orçamento Público através dessas etapas qualquer tipo de emenda parlamentar deve obedecer a critérios legais. Consoante o art. 166, §3º da CF (1988), as emendas ao projeto da LOA e aos projetos dela modificadores devem seguir alguns critérios, como a compatibilidade com o PPA e a LDO. Além disso, deve haver a devida designação dos

recursos correspondentes, que deverão advir de anulação de despesa (salvo as destinadas aos funcionamentos, serviço da dívida pública e transferências tributárias entre entes federativos). Além da relação com eliminação de erros ou omissões ou dispositivos do projeto de lei. Destaca-se, ainda, que quaisquer alterações ao projeto de LDO precisam estar em conformidade com o PPA (Ribeiro, 2021).

No que toca às emendas parlamentares, sua razão de ser fundamenta-se na possibilidade de os parlamentares serem capazes de modificar o Orçamento Público. Uma vez que advêm de regiões distintas, possuem conhecimento sobre as necessidades específicas de sua região partindo do ponto de vista mais próximo da população local. Não obstante, as emendas ao projeto da LOA eram realizadas pelo Executivo e constituíam um instrumento de barganha, que permitia beneficiar os parlamentares aderentes aos projetos do chefe do Executivo de turno (Ribeiro, 2021). Com relação às emendas de relator, foram originadas pela LDO 2019, Lei n. 13.957/2019 (2019), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da LOA de 2020, Lei n. 13.978/2020 (2020).

Devido à falta de transparência atribuída às emendas de relator, as alterações propostas foram denominadas de “Orçamento Secreto”. Pois se caracterizam como o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhe cabe na partilha informal do orçamento (Controladoria Geral da União [CGU], 2022).

As emendas de relator, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP-9). Através dessa, todas as despesas nele previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do Orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o Orçamento Público Federal (CGU, 2022). Por tal motivo se denota como um orçamento “secreto”. Não é de conhecimento público quais são os parlamentares integrantes do grupo privilegiado, tampouco se conhecem as quantias administradas individualmente. Não existem critérios objetivos e claros para a realização das despesas, não havendo observância das regras de transparência na sua execução (CGU, 2022).

2.2. A Importância do Princípio da Transparência na Elaboração Orçamentária

Os princípios orçamentários são regras válidas para todo o processo orçamentário,

aplicando-se tanto à LOA como aos créditos adicionais. Eles visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do Orçamento Público. Válidos para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, 2023; Paludo, 2020).

Um desses princípios fundamentais que regem a Administração Pública é o princípio da publicidade, previsto no art. 37 da CF (1988), que tem o objetivo de levar ao conhecimento de todos os atos praticados pela Administração Pública. O que traz mais transparência quanto ao montante, à destinação e à utilização dos créditos orçamentários, além de demonstrar os resultados obtidos de forma a facilitar a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade (Paludo, 2020). De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Secretaria do Tesouro Nacional [STN], 2023) o princípio da publicidade é um princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas.

Associado ao princípio da publicidade está o da transparência. De acordo com o MCASP (STN, 2023) tais princípios se aplicam também ao Orçamento Público, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar [LC] n. 101, de 4 de maio de 2000), que determinam ao Governo, por exemplo: divulgar o Orçamento Público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa. Cabe ressaltar que existem duas perspectivas da transparência: ativa e passiva. Na transparência passiva o acesso à informação se dá por meio do atendimento aos pedidos de informação feitos diretamente a órgãos e entidades públicas (Acesso à informação, 2024).

Nesta pesquisa utilizaremos a transparência na vertente ativa, ou seja, aquelas informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades, independentemente de solicitação, utilizando principalmente a internet. Segundo o portal de acesso à informação (2024), a disponibilização proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso dos cidadãos sobre decisões e iniciativas governamentais, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes.

De acordo com Cardoso, Pfitscher, Rosa, Cardoso e Costa (2018) a transparência ativa se qualifica pela disponibilidade de informações sobre um ator que permite a outros atores

monitorarem o funcionamento ou o desempenho do primeiro ator. Os autores adaptam essa definição para transparência no setor público e chegam ao seguinte conceito: “a transparência pública é a disponibilidade de informação sobre as políticas públicas que permite à sociedade monitorar o funcionamento e desempenho governamental” (p. 446). Dessa forma, os autores entendem que a transparência do governo é construída por meio de interações entre atores políticos e sociais, dentro de um conjunto de regras formais e informais, com uma variedade de tecnologia em constante evolução.

Assim, a transparência é considerada uma parte fundamental da governança democrática (Jaeger; Bertot, 2010 como citado em Cardoso, Pfitscher, Rosa, Cardoso & Costa, 2018). Ela auxilia na redução da corrupção governamental; aumenta a efetividade da prestação de contas para os usuários; reduz as inconsistências informacionais entre os agentes públicos e a sociedade; e possibilita ao cidadão visualizar a importância de cada política pública (Meijer, 2009; Mabillard; Zumofen, 2017; Svard, 2017 como citado em Cardoso, Pfitscher, Rosa, Cardoso & Costa, 2018). Ding (2009) afirma que a transparência pode ainda auxiliar a combater os abusos de poder e a desconfiança nas instituições públicas. Ademais, o cidadão possui o direito de acesso à informação e o governo tem a obrigação de torná-la pública (Ding, 2009 como citado em Cardoso, Pfitscher, Rosa, Cardoso & Costa, 2018).

Ocorre que, apesar da fixação do princípio da transparência do Orçamento Público, há inúmeros relatos sobre o uso inadequado de recursos do Orçamento Público, conforme veiculado diversas vezes em canais de notícias, a exemplo dos valores oriundos do "orçamento secreto" (Pires, 2022). O denominado orçamento secreto pode comprometer a promoção da transparência ao violar princípios constitucionais, dificultando a prestação de contas e fiscalização sobre a aplicação dos recursos públicos, além de favorecer práticas corruptas. (CGU, 2022). Com isso, pode favorecer o desvio de recursos públicos, além de comprometer a fiscalização e controle da aplicação destes recursos, o que pode resultar em alocação inadequada de verbas públicas, prejudicando a execução de políticas públicas e a prestação de serviços públicos (Secretaria do Tesouro Nacional [STN], 2024).

A falta de transparência dos gastos públicos subverte a cultura da transparência, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois desafia os mecanismos de *accountability*, dificulta o monitoramento da despesa pública pela sociedade e colabora com a corrupção. Ademais, a ocultação dos gastos contraria os fundamentos da Lei de Acesso à Informação (LAI), dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Normas Gerais do Direito Financeiro, os quais preveem que todas as receitas e despesas devem estar claramente definidas e detalhadas na lei orçamentária anual. Portanto, não há transparência no processo, em especial sobre a titularidade dos autores e beneficiários

finais das emendas (Neto, 2023, p. 97).

Devido à necessidade de transparência para garantir o controle da execução do Orçamento Público, o tema sobre emendas de relator repercutiu amplamente na imprensa brasileira. Diante do surgimento de questionamentos sobre as emendas de relator seguirem ou não as normas constitucionais, o STF foi chamado a decidir sobre a constitucionalidade das emendas de relator. Três partidos políticos (Cidadania, PSB e PSOL) impetraram, em 06 e 07 de junho de 2021, ADPFs no STF requerendo a declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da LOA de 2021 (Morau; Gallupo, 2021; BRASIL, 2021b, 2021c, 2021d como citado em Faria, 2022), temática desenvolvida no próximo item.

2.3. A violação do Princípio da Transparência sob a Luz da ADPF 850

A decisão do STF, no julgamento da ADPF 850 (ADPF, 2022), explorou a violação ao princípio da transparência pela emenda de relator. Dentre os pontos destacados da decisão, entendeu-se ser inconstitucional a falta de informação no repasse e na alocação dos recursos das emendas de relator. Kanigoski (2023) aponta que a Ministra relatora da ADPF 850 (2022), em seu voto, faz uma crítica ao fato de que o destino dos recursos provenientes das emendas de relator, quanto à identificação de quem será beneficiado e o objeto da despesa, só é revelado no momento do empenho, dando ensejo à impossibilidade de existência de um controle preventivo do repasse dos recursos.

Casos como o visto neste estudo, do município do Maranhão, foram analisados pela Ministra, que entendeu que nos repasses dos recursos das emendas de relator existe a dificuldade de se identificar as devidas despesas que possuem origem nessas emendas. Uma vez que desvios de verba ocorreram sem impedimento por parte dos órgãos de fiscalização, sendo revelados a sua existência apenas após investigação por parte da imprensa livre. Ao discorrer sobre os princípios da publicidade e transparência, a Ministra explana que as emendas de relator violam o direito de acesso à informação, no que se refere à transparência e à máxima divulgação. E como resultado, constata haver uma mitigação do controle social e prejuízo do funcionamento dos demais sistemas de fiscalização (Kanigoski, 2023).

Segundo a ministra relatora Rosa Weber, a partilha secreta do Orçamento Público, operada por meio das emendas de relator, configura prática institucional inadmissível diante de

uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular, previstos na CF (1988), art. 1º. Ainda, essa prática é inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência presente na CF (1988), art. 37, *caput*. Além disso, mostra-se inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166, 1988) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000). Por fim é incompatível com o direito fundamental à informação assegurado na CF (1988), art. 5º, XXXIII e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social, delineados pela CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei n. 12.527/2011, art. 3º, I a V (CGU, 2022).

Por tais motivos, na conclusão do julgamento da ADPF em 19/12/2022, o Tribunal considerou inconstitucional o orçamento secreto. Por maioria, o colegiado seguiu o entendimento da ministra, de que a falta de transparência na destinação dos recursos é incompatível com a CF (1988). Ficando, portanto, vedada a utilização das Emendas de Relator-Geral do Orçamento com a finalidade de criar novas despesas ou de ampliar as programações previstas no projeto da LOA, uma vez que tais emendas se destinam, exclusivamente, a corrigir erros e omissões (art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da CF/88). STF. Plenário. ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgados em 19/12/2022 (ADPF, 2022).

Pela decisão majoritária da Corte, esse tipo de prática orçamentária foi declarada incompatível com a ordem constitucional brasileira, e as emendas de relator-geral devem se destinar, exclusivamente, à correção de erros e omissões, a fim de atender o princípio da transparência e primar pela integridade pública (ADPF, 2022).

No item “d” do Acórdão, a Ministra determinou a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral, que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno (ADPF, 2022).

Santos e Reis (2024), em seu estudo sobre o repasse das emendas de relator ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), revelam que os recursos públicos destinados a projetos escolhidos por parlamentares sem critérios técnicos definidos e transparência na sua destinação, podem ameaçar a implementação e execução das políticas públicas previamente

definidas como prioritárias. Apontando que isto se deve ao fato de que a alocação de recursos públicos sem a expectativa de transparência pode resultar em desvios de propósito e favorecimentos indevidos, comprometendo o cumprimento das metas das políticas públicas.

Importante ainda frisar que a falta de planejamento, monitoramento e fiscalização da alocação correta desses recursos das emendas de relator também pode gerar desperdício e a ineficácia dos investimentos públicos (Senado Federal, 2021). Nesse diapasão, Leite (2017) pontua que analisar o orçamento, torná-lo transparente, incluir o cidadão dentro do detalhamento dos gastos, respeitar, não apenas o patrimônio público e privado, mas o destino que se faz com o dinheiro que lhe é retirado, deve ser uma conquista da democracia.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. Escolhas Metodológicas

Num primeiro momento foi realizada uma revisão de literatura entre artigos nacionais e internacionais a fim de identificar a visão da doutrina sobre transparência e emendas de relator. A pesquisa bibliográfica baseou-se em publicações como livros, revistas, periódicos, anais de congressos (Martins & Theóphilo; 2009). Tendo sido realizada nas bases digitais google acadêmico, periódico Capes/MEC, EBSCOhost e Scielo. Usou-se os termos “transparência pública” e “emendas de relator”, com corte temporal no período de 2020 a 2024. Tendo sido excluídos os artigos não pertinentes ao tema objeto deste estudo.

Num segundo momento foi realizada pesquisa documental no sítio do portal da transparência para coleta de dados dos repasses de recursos públicos da área da saúde oriundos de emendas de relator para o município de Igarapé Grande. O recorte temporal (2020 a 2022) foi definido em concordância com a vigência do dispositivo de emenda de relator.

O *locus* da pesquisa foi o município de Igarapé Grande, escolhido por ter recebido recursos oriundos de emendas de relator. Tal escolha se deu, ainda, por outros dois fatores: primeiro, base de reportagens (Cardoso, 2022; Pinotti & Porto, 2022; Gouvea, 2023) veiculadas sobre o desvio de recursos públicos advindos das emendas de relator no município; e, segundo, a importância de se identificar esquemas de uso indevido de recursos públicos para não comprometer a gestão de políticas públicas, assim como a prestação de serviços públicos.

Cardoso (2022) esclarece:

O município de Igarapé Grande, no Maranhão, declarou ter feito 385 mil consultas

especializadas em um ano no município, que tem 11 mil moradores. Com isso, aumentou em sete vezes o valor que a cidade recebia de financiamento para saúde que vem por meio de emendas parlamentares [...] de acordo com as investigações do Ministério Público Federal (MPF), os investigados incluíam dados falsos em sistemas do Sistema Único de Saúde (SUS) em diversos municípios maranhenses para inflar a quantidade de procedimentos realizados e, dessa forma, aumentar o repasse de recursos para financiá-los (Cardoso, 2022).

O recorte de tema da pesquisa no portal da transparência foi realizado na área da saúde, utilizando esse termo na busca livre, para verificar as transferências para o Fundo Municipal de Igarapé Grande de recursos das emendas de relator. Optou-se por detalhar a ação orçamentária 8585 - Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade, considerando que esta ação é responsável pelo recebimento de recursos para atenção à saúde do município.

Além da coleta de dados sobre os valores das transferências para o Fundo Municipal de Saúde de Igarapé Grande, na função saúde, foram coletados dados relativos aos empenhos das despesas públicas da área da saúde do município supracitado que foram realizados durante o período de análise, para verificação da destinação das despesas e da compatibilidade com a determinação da ADPF 850 (2022) no sentido de detalhar os valores de empenho, liquidação e pagamento das emendas de relator a fim de verificar se estariam de acordo com os critérios da determinação do item “d” do Acórdão da ADPF 850 (2022) .

A execução da despesa pública segue três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Na fase do empenho o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Já na liquidação se verifica se o governo recebeu aquilo que solicitou. Se as fases anteriores forem atendidas, o governo pode fazer o pagamento, repassando o valor ao prestador de serviço contratado (CGU, 2024a).

Por fim, faz-se mister trazer esclarecimentos sobre a pesquisa realizada no portal da transparência e sua pertinência com relação à temática.

3.2. Portal da Transparência

A pesquisa dos dados sobre o município de Igarapé Grande no Maranhão foi realizada no sítio do portal da transparência. Lançado pela CGU, em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Desde a criação, a ferramenta ganhou novos recursos, aumentou a oferta de

dados ano após ano e consolidou-se como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do país (CGU, 2024b).

Os dados divulgados no Portal são provenientes de diversas fontes de informação, entre as quais estão os grandes sistemas estruturadores do Governo Federal – como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) –, as bases de benefícios sociais, as faturas de Cartão de Pagamentos do Governo Federal, as bases de imóveis funcionais, entre diversas outras (CGU, 2024b).

No sítio encontramos a definição de emenda parlamentar como sendo um instrumento que o Congresso Nacional pode utilizar na fase de apreciação legislativa para influir no processo de elaboração do Orçamento Anual. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de LOA enviado pelo Executivo. Ou seja, por meio das emendas parlamentares os deputados e senadores podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições.

Também foram encontrados os seguintes tipos de emendas no sítio:

Individuais - transferências com finalidade definida: propostas por cada parlamentar, possuem recursos vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União;

Individuais - transferências especiais: aquelas que alocam recursos orçamentários para estados, municípios e Distrito Federal (sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere);

Bancada: de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal;

Comissão: apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas;

Relator: de autoria do deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final (relatório geral) sobre o Orçamento. Além dessas, há as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.

Existe, ainda, no sítio a explicação de como os parlamentares apresentam suas propostas de emendas ao orçamento, sendo da mesma maneira que realizam emendas a outros projetos em tramitação no Congresso. Nesse caso, as alterações são feitas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). A apresentação das emendas é feita na Comissão Mista de

Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que, entre outras funções, é responsável por avaliar o PLOA. Depois de aprovado na CMO e em sessão plenária conjunta do Congresso, o Orçamento é enviado novamente ao Executivo, para ser sancionado pelo presidente da República, transformando-se, portanto, na LOA (CGU, 2024a).

Cabe salientar que esse sítio apresenta as seguintes informações sobre as emendas parlamentares: ano, número, autor, tipo de emenda, localidade do gasto, função, subfunção, programa orçamentário, ação orçamentária, plano orçamentário, código, valor empenhado, valor liquidado, valor pago e valores em restos a pagar (inscritos, cancelados e pagos) (CGU, 2024a).

É importante ressaltar que, a partir de outubro de 2022, o Portal da Transparência passou a identificar as emendas de relator-geral ao PLOA, conhecidas como emendas RP-9. Além das emendas de relator, também começaram a ser apresentadas as emendas individuais desde 2014 e as emendas de bancada e de comissão desde 2016. A iniciativa foi desenvolvida com apoio da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) (CGU, 2024b).

Passa-se aos resultados e análises dos dados da pesquisa.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

4.1. Dados do Portal da Transparência sobre Saúde no Município de Igarapé Grande/MA

Dados coletados pelo censo demográfico 2022 apontam que o município de Igarapé Grande-MA possui população residente de 10.231 pessoas (CGU, 2024c). Em pesquisa ao portal da transparência, verificou-se que o município de Igarapé Grande no Maranhão recebeu os seguintes recursos de emendas de relator para o Fundo Municipal de Igarapé Grande:

Tabela 1

Transferência de Recursos

Transferência de recursos	
Ano	Valor total em bilhões
2020	R\$ 33.166.762,15
2021	R\$ 45.052.966,92
2022	R\$ 38.261.638,34

Nota. Fonte: elaboração da autora (CGU, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i).

A Tabela 1 demonstra os recursos em valor total recebidos pelo município entre os anos de 2020 a 2022 de emendas de relator para o Fundo Municipal de Igarapé Grande, que somam

o total de R\$ 116.481.367,41 (CGU, 2024c).

Desses valores, foram identificados e catalogados na Tabela 2 os valores das transferências para o Fundo Municipal de Saúde de Igarapé Grande, na função saúde. Detalhando as transferências realizadas, mensalmente, entre os anos de 2020 a 2022.

Tabela 2

Tipo de Transferência: Legais, Voluntárias e Específicas

Tipo de Transferência: Legais, Voluntárias e Específicas			
Nome do Favorecido: Fundo Municipal de Saúde de Igarapé Grande			
Município: Igarapé Grande			
Função: Saúde			
Programa Orçamentário: Atenção Especializada à Saúde			
Ação Orçamentária: Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade			
Mês	2020	2021	2022
01	31.733,44	31.733,44	31.733,44
02	31.733,44	31.733,44	75.454,82
03	26.919,74		
04	31.733,44	31.733,44	31.733,44
05	40.667,34	31.733,44	105.233,44
06	52.889,55	31.733,44	31.733,44
07	52.889,55	31.733,44	51.233,44
08	52.889,55	31.733,44	31.561,54
09	51.039,79	31.733,44	34.810,52
10	31.733,44	63.233,44	33.186,02
11	31.733,44	163.733,44	33.186,02
12	31.733,44	31.733,44	
		72.733,44	33.186,02

Nota. Fonte: elaboração da autora (CGU, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i).

Na pesquisa referente ao ano de 2020, na busca livre, com o termo saúde, foram verificadas 10 transferências para o Fundo Municipal de Igarapé Grande (CGU, 2024d). Ao detalhar a ação orçamentária 8585 - Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade, foram identificadas 13 transferências (CGU, 2024e) para o Fundo Municipal de Igarapé Grande, com valores diferenciados a cada mês, sendo que no mês 02/2020, houveram 02 transferências (CGU, 2024e), totalizando R\$ 499.429,60. Ou seja, dos valores transferidos a título de emendas de relator, 1,5% foram para área da saúde.

Na pesquisa referente ao ano de 2021, na busca livre, com o termo saúde, foram verificadas 15 transferências para o Fundo Municipal de Saúde de Igarapé Grande (CGU, 2024f). No detalhamento da ação orçamentária 8585 foram identificadas 12 transferências (CGU, 2024g) para o Fundo Municipal de Igarapé Grande, com valores diferenciados a cada mês, totalizando o valor de R\$ 585.301,28, o que corresponde à 1,28% do valor total transferido a título de emendas de relator.

Para o ano de 2022, na busca livre, com o termo saúde, foram verificadas 15 transferências (CGU, 2024h) para o Fundo Municipal de Saúde de Igarapé Grande. No detalhamento da ação orçamentária 8585 foram identificadas 11 transferências (CGU, 2024h) para o Fundo Municipal de Igarapé Grande, com valores diferenciados a cada mês, sendo que no mês 11/2022 não houve transferência (CGU, 2024i), resultando no total de R\$ 493.052,14, isto é, 1,28% do total relativo às emendas de relator para o ano de 2022.

Para detalhar os valores empenhados referentes às emendas de relator, elaborou-se a Tabela 3, que detalha a execução da despesa, na fase empenho, identificando a data, o número e o valor do empenho, o CPF e nome do favorecido, além do tipo e o número da emenda parlamentar.

Tabela 3

Execução da Despesa

2020						
Data	Nº do Documento	Descrição	Valor atual do documento R\$	CPF/CNPJ/Outros	Nome Favorecido	Emenda Parlamentar
30/12/2020	2020NE877169	NOTA DE EMPENHO (NE)	3.950.000,00	11.423.116/0001-50	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGARAPÉ GRANDE	202081001509 Autor RELATOR GERAL EMENDA 1509
2021						
Data	Nº do Documento	Descrição	Valor atual do documento R\$	CPF/CNPJ/Outros	Nome Favorecido	Emenda Parlamentar
05/10/2021	2021NE439644	NOTA DE EMPENHO (NE)	1.000.000,00	11.423.116/0001-50	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGARAPÉ GRANDE	202181000794 RELATOR GERAL EMENDA 794
29/10/2021	2021NE446631	NOTA DE EMPENHO (NE)	3.264.889,00	11.423.116/0001-50	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGARAPÉ GRANDE	202181000792 RELATOR GERAL / EMENDA 792
2022						
Data	Nº do Documento	Descrição	Valor atual do documento R\$	CPF/CNPJ/Outros	Nome Favorecido	Emenda Parlamentar
15/06/2022	2022NE499985	NOTA DE EMPENHO (NE)	3.434.000,00	11.423.116/0001-50	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE IGARAPÉ GRANDE	202281000311 RELATOR GERAL EMENDA 311
17/06/2022	2022NE501292	NOTA DE	1.000.000,00	11.423.116/0001-	FUNDO	202281000312

EMPENHO
(NE)

50

MUNICIPAL
DE SAÚDE
DE IGARAPÉ
GRANDEAutor
RELATOR
GERAL
EMENDA 312

Nota. Fonte: elaboração da autora (CGU, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i).

A tabela acima permite inferir que os princípios da publicidade e da transparência ativa estão sendo obedecidos quanto à publicização de dados orçamentários, o que permite o controle da destinação dos gastos públicos. Isso porque pode-se identificar a data, o número e o valor dos empenhos, o CPF e o nome dos favorecidos, além dos números das emendas de relator.

A partir da identificação dos números das emendas de relator recebidas pelo município, elaborou-se a Tabela 4.

Tabela 4

Valores de Empenho, Liquidação e Pagamento das Emendas de Relator

Ano da emenda	RELATOR GERAL Emenda	Valor da emenda (empenhado)	Valor da emenda (liquidado)	Valor da emenda (pago)
2020	1509	R\$ 308.222.829,00	R\$ 254.793.437,00	R\$ 95.821.836,00
2021	794	R\$ 4.389.182.126,00	R\$ 3.589.409.822,00	R\$ 3.589.409.822,00
2021	792	R\$ 2.773.378.867,00	R\$ 2.014.159.086,25	R\$ 2.014.159.086,25
2022	311	R\$ 2.226.217.177,13	R\$ 2.217.737.801,13	R\$ 2.217.737.801,13
2022	312	R\$ 3.983.789.464,00	R\$ 3.975.616.171,00	R\$ 3.975.616.171,00

Nota. Fonte: elaboração da autora (CGU, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i).

Os dados categorizados na Tabela 4, mostram o número do relator da emenda, o valor da emenda, o valor liquidado e o valor efetivamente pago, ocasião em que, mais uma vez, verifica-se obediência aos princípios da publicidade e transparência ativa. No entanto, vale notar que ao indicar apenas o número correspondente ao relator da emenda, o cidadão comum pode ter dificuldade em identificar o parlamentar responsável pela emenda, de modo que a transparência ativa, nesse ponto, pode ser aprimorada, para dar clareza à informação.

4.2 As Emendas de Relator e o Item “d” do Acórdão da ADPF 850/2022

O item “d” do Acórdão da ADPF 850 (2022) determina a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e

compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno.

Os elementos da Tabela 4 serviram como base para a elaboração da Tabela 5, utilizada para conhecer se a execução das despesas das emendas de relator do município atendeu a determinação do item “d” do Acórdão da ADPF 850 (2022).

Tabela 5

Execução das Despesas das Emendas de Relator

Execução das Despesas RP 9	EMENDA 1509	EMENDA 794	EMENDA 792	EMENDA 311	EMENDA 312
Empenho	X	X	X	X	X
Liquidação	X	X	X	X	X
Pagamento	X	X	X	X	X
Publicação dos Dados	X	X	X	X	X
Identificação dos Solicitadores	X	X	X	X	X
Identificação dos Beneficiários	X	X	X	X	X

Nota. Fonte: elaboração da autora (CGU, 2024c, 2024d, 2024e, 2024f, 2024g, 2024h, 2024i).

Como se verifica da Tabela acima, é possível identificar na execução das despesas oriundas de emendas de relator, os itens de empenho, liquidação, pagamento, assim como os solicitadores e os beneficiários, concluindo que há obediência à decisão do STF na ADPF 850 (2022), assim como aos princípios da publicidade e transparência ativa.

Vale salientar, ainda, que as informações disponíveis estão claras e íntegras. Dessa maneira, as informações foram públicas e transparentes, com acesso fácil e compreensível, permitindo o monitoramento e o controle dos valores repassados, exceto quanto à identificação do nome do parlamentar que elaborou a emenda. Nesse ínterim, percebe-se que o critério de transparência ativa foi atendido na sua maioria e que o acesso à informação é essencial para garantir a transparência.

Cabe enfatizar que a publicação de dados orçamentários de forma acessível permite a todo cidadão acompanhar de que forma os recursos públicos são gastos. Assim, a publicação de dados orçamentários permite o controle social e pode prevenir casos de irregularidades e corrupção.

Em face da constatação de que a transparência ativa foi atendida quase que totalmente nesta pesquisa entende-se que o uso inadequado dos recursos públicos visto em Cardoso (2022), ocorreu a partir da fraude no sistema de saúde, e não no repasse dos valores das emendas de relator ao município. Apesar de ter sido afirmado pelo autor que os valores repassados das

emendas de relator foram feitos de forma secreta, não se pode concordar com a afirmação, uma vez que, todas as informações dos repasses ao município constam no portal da transparência. Contudo, vale ressaltar que não foi objeto desta pesquisa analisar a inserção de dados falsos no sistema de saúde, com o intuito de aumentar o repasse de recursos provenientes de emendas parlamentares.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou discutir e analisar as práticas de transparência dos repasses e da alocação dos recursos das emendas de relator para a execução orçamentária no âmbito da saúde do Município de Igarapé Grande/MA, no período de 2020/2022.

Neste estudo verificou-se que a execução das despesas das emendas de relator do município atendeu a determinação do item “d” do Acórdão da ADPF 850 (2022), ao identificar os itens de empenho, liquidação, pagamento, assim como os solicitadores e os beneficiários, concluindo que há obediência à decisão do STF, assim como aos princípios da publicidade e transparência ativa.

Como contribuição, este estudo possibilita a reflexão sobre o princípio da transparência no uso de recursos oriundos das emendas de relator, além de permitir o estudo da prática de transparência no interior do país, e ampliar a discussão sobre a necessidade de promover a transparência. No campo social, promove informações úteis para o controle social, e ainda, reflexões que podem modificar as práticas parlamentares em outros municípios.

Diante disso, para pesquisas futuras, sugere-se o estudo, a nível municipal, acerca de outros fatores que levam às fraudes ocorridas nos sistemas de saúde, a partir do desvio de verbas públicas, da falta de prestação de contas, do controle e fiscalização adequados, e casos de corrupção, que prejudicam a correta e regular aplicação dos recursos públicos.

Por fim, entende-se que é importante novas pesquisas que explorem o tema das emendas de relator, assim como é relevante conhecer outros dados e variáveis que tenham influência no tema mencionado. Emerge a seguinte reflexão: para preservar a Administração Pública, é essencial combater essa prática e fortalecer mecanismos de transparência, controle e prestação de contas, promover uma cultura de transparência, e garantir uma gestão responsável e eficiente dos recursos públicos, o que aumentará a confiança da sociedade nas instituições públicas, fortalecendo a governança pública orientada para o bem comum.

REFERÊNCIAS

- Acesso à informação (2024). *Transparência ativa*. <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa>.
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, STF, Tribunal Pleno, (2022, dezembro 19). ADPF 850. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>.
- Cardoso, L. L., Pfitscher, E. D., Rosa, F. S., Cardoso, T. L., Costa, C. B. (2018). *Transparência Pública: Análise em Portais de Transparência do Poder Executivo Municipal do Brasil. Revista Meta: Avaliação. 10(29). pp. 443-472.* https://www.researchgate.net/publication/327064653_Transparencia_Publica_Analise_Em_Portais_De_Transparencia_Do_Poder_Executivo_Municipal_Do_Brasil
- Cardoso, R. (2022, outubro 14). *Orçamento Secreto: Cidade no Maranhão Recebeu Verbas Para Fazer 35 Consultas por Habitante. Site G1, Maranhão.* <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2022/10/14/orcamento-secreto-cidade-no-maranhao-recebeu-verbos-para-fazer-35-consultas-por-habitante.ghtml>.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988.*
- Controladoria Geral da União (2022). *Operação quebra ossos. CGU e Polícia Federal - PF combatem irregularidades na saúde em Igarapé Grande (MA).* <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2022/10/cgu-e-pf-combatem-irregularidades-nasaude-em-igarape-grande-ma>.
- Controladoria Geral da União (2024a). *Entenda a gestão – Emendas Parlamentares.* <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>.
- Controladoria Geral da União (2024b). *O que é e como funciona o portal da transparência do Governo Federal.* <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona#:~:text=Lan%C3%A7ado%20pela%20Controladoria%20DGeral%20da,%C3%A0%20gest%C3%A3o%20p%C3%ABlica%20do%20Brasil>.
- Controladoria Geral da União (2024c). *Aplicação de recursos no Brasil. Localidade específica. Igarapé Grande/MA.* <https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/2105203-igarape-grande>.
- Controladoria Geral da União (2024d). *Aplicação de recursos no Brasil. Localidade específica. Igarapé Grande/MA. Ano 2020.* <https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/2105203-igarape-grande?ano=2020>.
- Controladoria Geral da União (2024e). *Detalhamento dos recursos transferidos. Período 2020. Ação orçamentária 8585.* <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias/detalhe?de=01/01/2020&ate=31/12/2020&tipo=2&tipoFavorecido=10&municipio=17680&acao=8585&uf=MA&grupo=3&elemento=41&modalidade=41&ordenarPor=mesAno&direcao=desc#>.

- Controladoria Geral da União (2024f). *Detalhamento dos recursos transferidos. Período 2021*. <https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/2105203-igarape-grande?ano=2021>.
- Controladoria Geral da União (2024g). *Detalhamento dos recursos transferidos. Período 2021. Ação orçamentária 8585*. <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias/detalhe?de=01/01/2021&ate=31/12/2021&tipo=2&tipoFavorecido=10&municipio=17680&acao=8585&uf=MA&grupo=3&elemento=41&modalidade=41&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>.
- Controladoria Geral da União (2024h). *Detalhamento dos recursos transferidos. Período 2022*. <https://portaldatransparencia.gov.br/localidades/2105203-igarape-grande?ano=2022>.
- Controladoria Geral da União (2024i). *Detalhamento dos recursos transferidos. Período 2022. Ação orçamentária 8585*. <https://portaldatransparencia.gov.br/transferencias/detalhe?de=01/01/2022&ate=31/12/2022&tipo=2&tipoFavorecido=10&municipio=17680&acao=8585&uf=MA&grupo=3&elemento=41&modalidade=41&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>.
- Cruvinel, M. N. (2021). O Orçamento Secreto e a “(In) Transparência” Pública. *RPBO*, 11(Edição Especial).
- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (2023). *Entre a missão pública e os interesses privados*. <https://www.gov.br/dnocs/pt-br/assuntos/noticias/entre-a-missao-publica-e-os-interesses-privados-campanha-da-integridade-destaca-o-tema-conflito-de-interesses>.
- Faria, R. O. (2022). As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. ENAP.
- Gouvea, C. B. Branco, P. H., Villas, B. C. (2023). Os Superpoderes do Relator-Geral do Orçamento: as Emendas Parlamentares (RP-9) no Brasil e as Earmarks nos Estados Unidos da América. *Revista do ILP*, 4(5). pp. 47-65. <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/orcamento-secreto-o-novo-nome-da-corrupcao/>.
- Kanigowski, F. C. (2023). “*Orçamento Secreto*” e a *Publicidade do Orçamento: uma Análise deste Antagonismo a Partir da Doutrina Orçamentária e do Julgamento da ADPF 854*. [Trabalho de Conclusão de Curso de Direito]. Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil.
- Lakatos, E. M., Marconi, M. A. (2023). Fundamentos de Metodologia Científica. Atlas.
- Lei Complementar n. 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*.
- Lei n. 13.957, de 18 de dezembro de 2019. Altera a Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.

- Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*.
- Lei n. 13.978, de 17 de janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. *Diário Oficial da União*.
- Lei n. 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. *Diário Oficial da União*.
- Leite, H. (2017). Manual de Direito Financeiro. (6 Ed.). Editora Juspodivm.
- Lima, D. V. (2022). Orçamento, Contabilidade e Gestão no Setor Público. (2 Ed.). Atlas.
- Martins, G. A., Theóphillo, C. R. (2009). Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas (2. ed.). Atlas.
- Neto, D. A. L. (2023) As Emendas Parlamentares e o Orçamento Secreto: Propósitos Declarados e Interesses (Re)Velados. *Revista Pesquisa e Debate*. 35(1). 63.
- Paludo, A. V. (2020). Orçamento Público, Administração Financeira e Orçamentária e LRF. (10 Ed.). Juspodivm.
- Pinnotti, F., Porto, D. (2022, dezembro 07). Entenda o que são as “Emendas do Relator” ao Orçamento. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-julga-suspensao-das-emendas-do-relator-ao-orcamento-entenda/>.
- Pires, B. (2022, julho). Farra Ilimitada. *Revista Piauí*. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>.
- Ribeiro, A. C. C. L. (2021). O Orçamento Republicano e as Emendas Parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. 150(29). <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494>.
- Santos, B., Reis, U. (2024, jan./jun.). A Interferência do Orçamento Secreto na Execução de Políticas Públicas do Ministério de Desenvolvimento Regional (2020-2022). *REJUR - Revista Jurídica da UFERSA*. 8(15). pp. 189-209. <https://periodicos.ufersa.edu.br/rejur/article/view/12111>.
- Secretaria do Tesouro Nacional (2023). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. (10 Ed.) <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26>.
- Senado Federal (2021). Especialistas defendem transparência na elaboração das emendas de relator. *Agência Senado*. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/11/especialistas-defendem-transparencia-na-elaboracao-das-emendas-de-relator>.
- Silva, E. A. Júnior, J. E. S. Ferreira, L. J. Ribeiro, L. M. P. (2023, abril). A Atuação do Poder

Legislativo na Decisão da Alocação dos Recursos Públicos. *Rev. FSA*, 20(4). pp. 3-20.

Tribunal de contas da União (2024). *Governança pública. Transparência e accountability*.
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/componentes/accountability/>.