

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA RELATORA DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – ROSA WEBER**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL n.º 854

**ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, TRANSPARÊNCIA BRASIL E
TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL**, por seus advogados, vêm,
respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **MEMORIAIS** que
sintetizam os principais aspectos do descumprimento de preceito fundamental
decorrente das emendas parlamentares do relator-geral (RP-9).

Com protestos de elevada estima e consideração, subscrevemo-nos
respeitosamente.

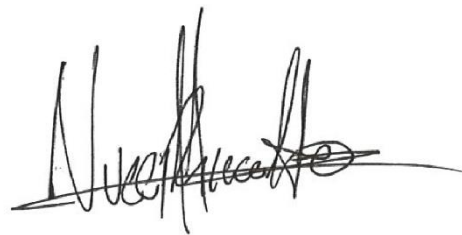
Termos em que pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 7 de dezembro de 2022.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA

OAB/SP 130.183



ROBERTO NUCCI RICETTO

OAB/SP 409.382



GUILHERME DE JESUS FRANCE

OAB/RJ 186.713

MEMORIAIS

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental impetrada em face da execução orçamentária por meio das despesas indicadas em emendas do relator-geral da Lei Orçamentária Anual identificadas pelo indicador de Resultado Primário (RP) nº 09. Por razões que ficarão evidentes adiante, a prática é conhecida como orçamento secreto.

A controvérsia da presente arguição diz respeito a dois aspectos da sistemática das emendas parlamentares do relator-geral:

1. a sua compatibilidade constitucional com o regime jurídico de emendas parlamentares orçamentárias, uma vez que limitam a discricionariedade do Poder Executivo e materializam administrativamente a execução orçamentária; e
2. o desacordo constitucional com regras de execução das emendas parlamentares do relator-geral, dissonante da disciplina constitucional acerca das emendas parlamentares individuais e de bancada previstas expressamente na Constituição Federal.

Com efeito, a elaboração orçamentária é disciplinada pela Constituição Federal, de modo que compete ao Congresso Nacional, após a remessa dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual pelo Poder Executivo, a sua aprovação final.

A Carta prevê a emenda das peças orçamentárias durante o processo legislativo, definindo formal e materialmente as emendas individuais e de bancada nos arts. 166 e 166-A. Os mesmos dispositivos impõem limites materiais de equidade e transparência.

As emendas do relator, por sua vez, são disciplinadas genericamente por norma regimental do Congresso e de forma específica pelos Pareceres Preliminares do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). A Resolução nº 1/2006¹ estabelece a composição e as competências da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – incluindo as do relator-geral do Orçamento –, bem como a tramitação das matérias orçamentárias.

Como pontua Rodrigo Oliveira de Faria², a referida Resolução inclui, entre as hipóteses nas quais o relator pode apresentar emendas, o atendimento “às especificações dos Pareceres Preliminares [da Lei Orçamentária Anual]”³. Ou seja, autoriza o relator-geral a ir além da mera correção de erros e omissões e da recomposição de dotações canceladas em suas emendas.

O Parágrafo único do art. 144 da Resolução reforça a relevância dos Pareceres Preliminares para a legitimação do uso extensivo de emendas de relator:

*É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, **ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.** (grifos nossos)*

Destaca Oliveira de Faria (2022, p.39):

Em resumo, é no Parecer Preliminar que se encontram as reais regras do jogo orçamentário na fase congressual e são tais regras que estabelecem os

¹ BRASIL, 2006. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>>. Acessado em 2.dez.2022.

² OLIVEIRA DE FARIA, Rodrigo. As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. XI Prêmio SOF de Monografias. Brasília - DF, 2022, p. 36. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6928/1/2.3.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>>. Acessado em 2.dez.2022.

³ Art. 144, inciso III: “Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de atender às especificações dos Pareceres Preliminares”

limites e restrições que efetivamente condicionam, limitam e autorizam os atores, inclusive o Relator-Geral do PLOA.

O Parecer Preliminar do PLOA 2020 inaugura o dito orçamento secreto ao autorizar o relator-geral a emendar a LOA para “reforçar dotações de investimentos constantes do projeto ou incluir obras”, e assim abrir a possibilidade de que esse parlamentar canalize demandas de pares a seu próprio critério. Como é ele a figurar como autor da emenda, há uma ocultação da verdadeira origem da requisição. Dessa forma, a emenda do relator-geral passa a quebrar a sistemática constitucional de identificação individual e/ou específica dos proponentes e dos respectivos beneficiários, uma vez que, após a sua aprovação, as dotações passam a integrar indistintamente a peça orçamentária pela rubrica RP-9, adotada a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 para identificar as emendas do relator-geral.

O Parecer Preliminar do PLOA de 2021 manteve tal configuração, ao autorizar o relator-geral a apresentar emendas para “acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual”.

Além do fato de o relator usar seus próprios critérios (no caso, o grau de fidelidade aos planos do Executivo federal, como restou demonstrado em entrevista do líder do partido União Brasil a O Estado de S.Paulo)⁴ para decidir quais congressistas atender com seu quinhão de emendas, há grave comprometimento do controle social sobre o processo orçamentário. Os fundamentos e acordos para a destinação do orçamento por meio das emendas de relator-geral não são publicizados: reportagem⁵ mostra que, em 2022, parte das negociações nessa seara foi feita em uma “sala secreta” no Congresso Nacional, usada pelo presidente da

⁴ O Estado de S.Paulo, 26.out.2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/se-tirar-o-nosso-a-gente-tira-o-deles-diz-lider-do-uniao-sobre-stf-derrubar-orcamento-secreto/>>. Acessado em 5.dez.2022.

⁵ O Estado de S. Paulo, 01.jul.2022. Disponível em : <<https://www.estadao.com.br/politica/lira-cria-sala-secreta-para-liberar-verbas-do-orcamento-secreto-as-vesperas-da-restricao-eleitoral/>>. Acessado em 2.dez.2022.

Câmara dos Deputados, o Exmo. Sr. Arthur Lira (PP-AL). Ali, eram avaliadas emendas previstas no orçamento secreto antes do prazo de restrição eleitoral.

Há, portanto, a violação de dois princípios constitucionais a um só tempo: a publicidade e a impessoalidade.

A prevalência de critérios pessoais na distribuição das verbas do 'Orçamento Secreto', assim como sua mecânica geral opaca de funcionamento, geram uma série de graves impactos sobre o funcionamento do Estado e sobre a vida dos brasileiros e brasileiras. Estes impactos foram organizados em três vertentes, com objetivo de denotar os diversos preceitos fundamentais violados pelo 'Orçamento Secreto':

(i) violações aos princípios democráticos e aos direitos políticos fundamentais;

(ii) violações aos direitos fundamentais à educação e à saúde e ao princípio do combate às desigualdades regionais e sociais; e

(iii) violações aos princípios da Administração Pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

I) As violações aos direitos políticos fundamentais e aos princípios basilares da democracia

O 'Orçamento Secreto' representa uma grave violação aos direitos políticos de brasileiros e brasileiras, garantidos pela Constituição Federal (art. 14) e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Conforme se demonstrará, ele atenta também contra princípios basilares da democracia, como a igualdade de acesso às funções públicas e a igualdade de oportunidade entre os partidos políticos. Nesse sentido, demonstra-se que o 'Orçamento Secreto' viola preceitos

fundamentais da Constituição, o que justifica o provimento integral da presente ação.

I.1) O impacto do ‘Orçamento Secreto’ sobre o pleito eleitoral de 2022.

Dados preliminares das eleições de 2022 são suficientes para evidenciar que os candidatos e as candidatas à Câmara dos Deputados que havia, durante a legislatura corrente, indicado recursos vultosos do ‘Orçamento Secreto’ para suas bases eleitorais se beneficiaram eleitoralmente destes recursos. Entre os 50 deputados que receberam mais verbas de emendas do relator, 43 se reelegeram, uma taxa de reeleição que beira os 90% e, em muito, supera a média da Câmara dos Deputados nesta eleição e nas anteriores. Os 140 parlamentares reeleitos do chamado ‘Centrão’ - agrupamento de partidos políticos composto por PL, Republicanos, PTB, União Brasil, PP, PSC e Patriotas - receberam mais de R\$ 6,2 bilhões para distribuir, o que garantiu o controle, por este grupo político, da maioria da Câmara dos Deputados para a legislatura entre 2023 e 2026.⁶

A desigualdade na distribuição dos recursos do ‘Orçamento Secreto’ e os seus impactos políticos também chama a atenção. Seus benefícios foram direcionados aos partidos e parlamentares que serviram de sustentação política ao governo federal e ao Presidente da Câmara, o Deputado Arthur Lira: enquanto os parlamentares da base do governo que foram reeleitos receberam em média, R\$ 42,8 milhão, os parlamentares de partidos de oposição reeleitos tiveram direito a alocar “apenas” R\$ 7,5 milhões cada, em média.⁷

Os partidos políticos (PSB e Cidadania) que defenderam, perante o Supremo Tribunal Federal, o fim desta prática, aparentemente foram “punidos” eleitoralmente, com reduções substanciais em suas bancadas na Câmara dos

⁶ PIRES, B. Centrão colhe os votos do Orçamento Secreto. **Piauí**, 7 out. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/centrao-colhe-os-votos-do-orcamento-secreto/>>. Acesso em 25 nov. 2022.

⁷ PIRES, B. Centrão colhe os votos do Orçamento Secreto. **Piauí**, 7 out. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/centrao-colhe-os-votos-do-orcamento-secreto/>>. Acesso em 25 nov. 2022.

Deputados. Especialmente, entre os parlamentares desses partidos que não tiveram acesso às verbas do 'Orçamento Secreto', a taxa de reeleição foi de 27% - contra 60%, entre os parlamentares com acesso.⁸

Esta prática não afetou apenas a taxa de reeleição e seus dividendos foram colhidos mesmo por candidatos que não exerciam sequer mandatos. Entre os 13 deputados que receberam mais recursos do 'Orçamento Secreto' para distribuir nos últimos anos, 12 deles se reelegeram, sendo que 10 alcançaram desempenho - medido em quantidade de votos - melhor nas eleições de 2022 do que haviam obtido em 2018.⁹ O aumento de suas votações resultou na formação de bancadas mais amplas nos estados destes parlamentares.

Alguns casos específicos chamam atenção. O Deputado Federal Arthur Lira, por exemplo, destinou ao menos R\$ 490 milhões para municípios de Alagoas e foi reeleito, em 2022, com mais de o dobro dos votos que havia alcançado nas eleições anteriores. Como consequência, a bancada de seu partido - o Partido Progressista - no estado cresceu de um deputado para quatro parlamentares eleitos.

É possível, inclusive, identificar uma diferença no seu desempenho eleitoral quando se comparam os municípios que receberam recursos do 'Orçamento Secreto' com aqueles que não receberam. Nos 69 municípios beneficiados, o deputado obteve uma média de 15% dos votos válidos, enquanto nos demais, teve apenas 6,8% dos votos válidos.¹⁰ Mesmo o significativo crescimento na votação do parlamentar se deu de modo desigual: nos 34 municípios para onde destinou mais

⁸ PIRES, B. **Orçamento Secreto puniu PSB e Cidadania**. Brasília, 11 out. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/orcamento-secreto-puniu-psb-e-cidadania/>>. Acesso em 28 nov. 2022.

⁹ O GLOBO. **Dez dos treze deputados campeões do orçamento secreto tiveram mais votos do que em 2018**. Brasília, 5 out. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/dez-dos-treze-deputados-campeoes-do-orcamento-secreto-tiveram-mais-votos-do-que-em-2018.ghtml>>. Acesso em 25 nov. 2022.

¹⁰ LORRAN, T. Lira dobra votos em cidades beneficiadas por ele com orçamento secreto. **Metrópoles**, 26 out. 2022. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/lira-dobra-votos-em-cidades-beneficiadas-por-ele-com-orcamento-secreto>>. Acesso em 25 nov. 2022.

recursos, a quantidade total de votos recebidos aumentou 57%, em comparação a um aumento de 36% nos 34 municípios que receberam menos recursos (excluídos os que não receberam).

A consequência sistêmica também chama atenção. Em 2022, a Câmara dos Deputados teve a menor taxa de renovação desde 1998. Entre os eleitos e eleitas, menos de 45% possuía mandato. Considerando que, dos 513 deputados e deputadas na legislatura entre 2018 e 2022, 446 disputaram a reeleição, a taxa de reeleição alcançou mais de 64%.¹¹

Os impactos eleitorais do ‘Orçamento Secreto’ podem ter sido potencializados, inclusive, por violações a Lei das Eleições¹² que proíbe, na maioria dos casos, transferências voluntárias. De acordo com levantamento realizado pela revista Veja, foram transferidos cerca de R\$ 1,3 bilhão oriundos de emendas do relator entre julho e outubro de 2022. Há indícios de que parte destas transferências foram realizadas de forma ilegal.¹³

¹¹ MATTOS, M. Câmara dos Deputados eleita tem menor taxa de renovação desde 1999. **UOL**. São Paulo, 3 out. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/10/03/taxa-renovacao-camara-dos-deputados-2022-menor.htm>>. Acesso em 25 nov. 2022.

¹² Lei nº 9.504, de 1999, art. 73 - “São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.”

¹³ TUROLLO JR., R.; CAMPOS, J. P. O novo escândalo bilionário do orçamento secreto. **Veja**. São Paulo, 21 out. 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/o-novo-escandalo-bilionario-do-orcamento-secreto/>>. Acesso em 28 nov. 2022.

I.2) As violações produzidas pelo 'Orçamento Secreto' a preceitos fundamentais

As práticas relacionadas ao 'Orçamento Secreto' representam uma clara violação dos direitos políticos de brasileiros e brasileiras, direitos estes que constituem preceitos fundamentais e cláusulas pétreas da Constituição Federal, assim como o regime democrático, instituído logo no art. 1º da Carta Maior.

O direito à igualdade de acesso às funções públicas, que incluem os cargos eletivos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, é assegurado também pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado pelo Brasil em 1992 (Decreto nº 529, de 1992):

Art. 25 - Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

Em termos semelhantes, estes direitos também são garantidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil também em 1992 (Decreto nº 678, de 1992):

Art. 23 Direitos Políticos 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas¹⁴ de seu país.

Como afirmado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, “*o exercício de direitos políticos e eleitorais pressupõe condições de igualdade e não-discriminação, que devem ser garantidas pelo Estado para que todas as pessoas tenham a oportunidade genuína de exercitá-los*”¹⁵. Nesse mesmo sentido, já se manifestou a Corte Interamericana de Direitos Humanos:

[...] O art. 23 da Convenção não apenas estabelece que os cidadãos devem ser titulares destes direitos, mas também acrescenta a palavra ‘oportunidades’. Isso implica uma obrigação de garantir, por medidas

¹⁴ Como apontado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, “O direito de acesso a funções públicas em condições gerais de igualdade resguarda o acesso a uma forma direta de participação no desenho, desenvolvimento e implementação de políticas públicas como agentes públicos. Entende-se que essas condições gerais de igualdade se referem tanto ao acesso a cargos públicos por meio de eleições, quanto à nomeação ou designação”. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Case of Castaneda Gutman v. Mexico**. Julgamento de 6 ago. 2008. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=xeroderma+pigmentosum&rlz=1C1CHZN_pt-BRBR924BR924&oq=xeroderm&aqs=chrome.0.0i512l2j69i57j0i512l7.3388j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em 28 nov. 2022.

¹⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Corruption and Human Rights**. Washington, DC, 2019 p. 137. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2022

positivas, que todas as pessoas que sejam titulares destes direitos políticos tenham a oportunidade real de exercê-los. [...] ¹⁶

Participação política pelo exercício do direito de ser eleito pressupõe que os cidadãos podem se apresentar como candidatos em condições de igualdade e que eles possam ocupar os cargos públicos eletivos caso consigam atingir o número necessário de votos.

A igualdade de oportunidades em termos de direitos políticos e eleitorais deve ser construída a partir de duas vertentes, conforme leciona o Professor Fernando Martínez, catedrático da Universidade Nacional Autônoma do México:

1. A construção de parâmetros mínimos que assegurem um plano de disputa nivelado (*level playing field*), o que implica na remoção de vantagens injustas de alguns concorrentes com objetivo de permitir uma disputa equilibrada; e
2. A criação de normas que suprimam ou compensem as desigualdades já existentes.¹⁷

O ‘Orçamento Secreto’, na prática, contribui de forma significativa para a desigualdade no que se refere a ambas as vertentes. Se, de um lado, oferece vantagens injustas para determinados candidatos, especialmente a partir da distribuição de verbas públicas por meio de critérios políticos, sem qualquer referencial técnico ou objetivo, de outro lado, aprofunda as desigualdades, já que

¹⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Case of Castaneda Gutman v. Mexico.**

Julgamento de 6 ago. 2008. Disponível em:

<https://www.google.com/search?q=xeroderma+pigmentosum&rlz=1C1CHZN_pt-BRBR924BR924&oq=xeroderm&aqs=chrome.0.0i512l2j69i57j0i512l7.3388j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em 28 nov. 2022.

¹⁷ MARTÍNEZ, F. O. Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. **Derecho Electoral**, n. 22, 2016.

favorece justamente os parlamentares que se encontram no exercício do mandato. Considerando o alto nível de subrepresentação de mulheres e pessoas negras na Câmara dos Deputados atual¹⁸, apenas para citar dois grupos marginalizados, a reprodução deste cenário causada pelo aumento **artificialmente induzido** das taxas de reeleição implica justamente na perpetuação desta política de exclusão.

Nota-se, ainda, uma clara violação ao princípio da igualdade entre os partidos políticos, elemento fundamental para a sua adequada atuação no processo democrático. Nos ensinamentos do Min. Gilmar Mendes, “a igualdade de chances’ é princípio integrante da ordem constitucional brasileira”, impondo uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias. Este princípio teria fundamento nos preceitos constitucionais que instituem o regime democrático, representativo e pluripartidário¹⁹. Quando o Estado brasileiro, por meio da execução do orçamento público, passa a beneficiar (ou prejudicar) eleitoralmente partidos políticos em função de seus posicionamentos ideológicos ou políticos, abandona a neutralidade e caminha na contramão daquilo que já foi consagrado como importante elemento do processo democrático.

A Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais reconhece que “o mal-uso de recursos estatais pode ser uma grande força corruptiva no processo eleitoral, já que introduz ou exacerba desigualdades de poder e confere vantagem indevida e injusta para incumbentes”. Em cenários onde as autoridades são incapazes de reduzir ou eliminar o abuso de recursos públicos para ganhos políticos (privados), este mal-uso ou abuso se torna um ponto-chave dos ciclos de corrupção sistêmica. De forma mais ampla, as consequências do abuso dos recursos públicos para fins eleitorais são a redução da competitividade nos pleitos eleitorais, a erosão da

¹⁸ GÊNERO & NÚMERO. **Mais mulheres, mais negros, menos avanço**. São Paulo, 4 out. 2022. Disponível em: <<https://www.generonumero.media/reportagens/mais-mulheres-mais-negros-menos-avanco/>>. Acesso em 29 nov. 2022.

¹⁹ MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2021, p. 882.

confiança do público nos resultados das eleições, prejuízos diversos para projetos de desenvolvimento e bem-estar social; e o enfraquecimento do Estado de Direito.²⁰

Os impactos da corrupção dificilmente podem ser superestimados. Ao afetar o balanço de poder e manipular eleições, a corrupção ataca as fundações da democracia, que deveria garantir tratamento igualitário para todos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos já ressaltou que a corrupção gera violações de direitos políticos quando, por exemplo, práticas clientelistas levam o aparato estatal, juntamente com recursos públicos, a serem utilizados para capturar o processo decisório de variados segmentos da sociedade, especialmente aqueles com maiores vulnerabilidade sociais e econômicas.²¹

A captura do Estado por interesses privados e a mobilização de redes clientelistas prejudicam o direito de acesso a funções públicas em condições de igualdade e não-discriminação. Como se verificou nas eleições de 2022, não houve sequer igualdade de chances entre os candidatos e as candidatas à reeleição, como demonstrado pelo poderoso efeito indutor que o controle sobre vultosas verbas orçamentárias tem sobre as chances de sucesso de uma campanha. E não são apenas os direitos dos candidatos e das candidatas não eleitos/as que foram violados pelas práticas relacionadas ao ‘Orçamento Secreto’. Como aponta a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, esse tipo de corrupção “afeta a sociedade como um todo, já que aqueles que acessaram os cargos eletivos [em virtude destas práticas] o fizeram graças à corrupção”.²²

²⁰ INTERNATIONAL FOUNDATIONS FOR ELECTORAL SYSTEMS. **Abuse of State Resources**. Disponível em: <<https://www.ifes.org/our-expertise/anti-corruption-democratic-trust/abuse-state-resources>>. Acesso em 25 nov. 2022.

²¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Corruption and Human Rights**. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2022.

²² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Corruption and Human Rights**. Washington, DC, 2019 p. 142. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2022.

Não é por outra razão que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recomendou que Estados “*fortaleçam suas capacidades para proativamente garantir o acesso à informação pública, essencial para o combate à corrupção, e fortaleçam os mecanismos de transparência ativa e prestação de contas em relação a gastos e investimentos em infraestrutura, ao financiamento de campanhas eleitorais e à operação dos partidos políticos.*”²³

De modo mais amplo, as violações aos direitos de se candidatar em igualdade de condições também impactam as possibilidades de exercício livre do direito ao voto, o que é defendido pela Declaração Universal de Direitos Humanos, a qual ressalta também a importância de que as eleições sejam *honestas*:

Artigo 21º

1.Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direcção dos negócios públicos do seu país, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2.Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.

3.A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto.

²³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução 1/18: Corrupção e Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-1-18-en.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2022.

De forma semelhante ao financiamento ilegal de campanhas²⁴, a distribuição de recursos públicos pelo ‘Orçamento Secreto’ altera as condições de igualdade entre os candidatos e tem um impacto negativo sobre a comunicação com os eleitores, conforme estes estão em processo de decidir seus votos. Em inúmeros casos, candidatos buscaram potencializar os benefícios eleitorais do ‘Orçamento Secreto’ ao participar da inauguração de obras financiadas com estes recursos ou ao divulgar a destinação de verbas milionárias para os seus estados ou redutos políticos - informações que, muitas vezes, nem sequer correspondem aos dados fornecidos pelos parlamentares ao Supremo Tribunal Federal.²⁵

A importância da *liberdade* na escolha durante o processo eleitoral foi reconhecida também pelo Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, ao oferecer notas interpretativas sobre o art. 25 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Este comitê apontou ainda que:

Em conformidade com o art. 25 (b), eleições devem ser conduzidas de modo justo e livre, periodicamente e com base em um conjunto normativo que garante o exercício efetivo dos direitos de voto. Pessoas com direito a votar devem ser livres para votar em qualquer candidato ou proposta, e livres para apoiar ou se opor ao governo sem sofrer qualquer tipo de coerção ou influência indevida que possa distorcer ou inibir a livre expressão de sua vontade. **Eleitores devem ser capazes de formar suas opiniões independentemente, livres de**

²⁴ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Corruption and Human Rights**. Washington, DC, 2019 p. 138. Disponível em:

<<https://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/CorruptionHR.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2022

²⁵ NIKLAS, J. Parlamentares usam emendas do Orçamento secreto como peça de propaganda nas campanhas eleitorais. **O Globo**. Rio de Janeiro, 12 set. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/parlamentares-usam-emendas-do-orcamento-secreto-como-peca-de-propaganda-nas-campanhas-eleitorais.ghtml>>. Acesso em 29 nov. 2022.

violência ou ameaça, coação, induzimento ou interferências manipulativas de qualquer tipo²⁶. (gn)

A falta de transparência sobre os parlamentares que efetivamente solicitaram as verbas do 'Orçamento Secreto' também torna impossível comprovar se dado parlamentar foi o demandante original de um determinado montante de recurso público a certa programação orçamentária, o que permitiria um acompanhamento quantitativo e qualitativo do exercício do mandato. Da mesma forma, o eleitorado fica impedido de acompanhar as verbas destinadas para um determinado município, na contramão do que se espera em transparência e controle social.

Não há qualquer dúvida de que o 'Orçamento Secreto' constitui interferência manipulativa indevida no processo de formação e expressão do voto por brasileiros e brasileiras. Para além de oferecer insumos para a autopromoção durante a campanha eleitoral, as verbas oriundas deste esquema foram moedas de troca fundamentais para que parlamentares obtivessem o apoio de prefeitos, vereadores e lideranças políticas que, em troca, passaram a fazer campanha pela eleição destes candidatos. Os resultados foram evidenciados acima, mas ainda não há sequer um quadro completo destes impactos: nas eleições de 2024, quando concorrerão muitas destas lideranças locais que receberam verbas do 'Orçamento Secreto' nos últimos anos, novamente serão violados os direitos políticos dos eleitores brasileiros por todo o país. Impõe-se, portanto, a procedência desta arguição, com objetivo de minimizar os danos já causados à democracia nacional.

II) As violações aos direitos fundamentais à saúde e à educação

²⁶ COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25)**. Genebra, 1996. Disponível em: <<https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2022.

Tanto o direito à saúde, quanto o direito à educação constituem direitos fundamentais de todos os brasileiros e brasileiras, conforme previsto no art. 6º da Constituição Federal. Traduzem-se em deveres do Estado brasileiro. O direito à saúde deve ser “garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). Já o direito à educação, por sua vez, gera um “dever do Estado e da família, [que] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205).

Historicamente, o Estado brasileiro, em seus três níveis da federação, já demonstrou capacidade deficiente de desenvolver, implementar e monitorar a implementação de políticas públicas destinadas a efetivar estes dois direitos básicos.

O que se nota, no entanto, que o ‘Orçamento Secreto’ contribui de forma decisiva para o desmonte de políticas educacionais e de saúde pública em todo o país ao introduzir uma lógica na atuação de agentes públicos de disputa de recursos que se mostra absolutamente contraproducente, além de incentivar a fraude e o desperdício. Isso gera impactos graves sobre a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas absolutamente essenciais para a efetivação daqueles direitos fundamentais.

Um resultado adicional é que, ao invés de contribuir, com políticas educacionais e de saúde pública efetivas, para a redução das desigualdades sociais, o ‘Orçamento Secreto’ aprofunda estas desigualdades

II.1) As violações ao direito fundamental à educação

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pelo Programa Infraestrutura Escolar (ProInfância), é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação e concretiza o papel da União enquanto grande financiadora de obras de construção e reformas de escolas e creches, sendo responsável pela expansão da infraestrutura de ensino básico em todo o país, espe. O Fundo tem autonomia para a gestão e alocação de seus recursos, e sua atuação nessa seara se caracteriza a partir do desenvolvimento de programas específicos – como o ProInfância – voltados a endereçar e sanar lacunas e necessidades previamente identificadas na educação básica dos municípios brasileiros, especialmente via transferências às prefeituras. Até outubro de 2022, o FNDE já havia financiado ao menos 30 mil obras de creches e escolas, em um total de mais de R\$ 5,6 bilhões já repassados a estados e municípios.

A criação do orçamento secreto alterou profundamente a lógica das alocações de recursos do Fundo. Em 2019, 83% do montante que empenhou para obras escolares, que totaliza R\$ 816 milhões, ocorreu por alocação do Poder Executivo. Em 2020, contudo, o Executivo não foi autor de **nenhum** empenho do FNDE para financiamento de obras escolares nos estados e municípios. O poder de alocação das verbas de construção de escolas e creches foi completamente transferido ao Legislativo, sendo que 82% (R\$ 548 milhões) foram empenhados por meio do ‘Orçamento Secreto’, 7% (R\$ 49 milhões) por emendas individuais e 11% (R\$ 70 milhões) por meio de emendas de bancada.

Em 2021, o Poder Executivo volta a ser o responsável direto por empenhos, mas com menos da metade do montante do Poder Legislativo: apenas 32% (R\$ 145 milhões), frente a 49% (R\$ 225 milhões) provenientes do ‘Orçamento Secreto’, 7% (R\$ 31 milhões) de emendas individuais e 13% (R\$ 59 milhões) de emendas de bancada.

A inversão de responsabilidades aqui identificada revela uma verdadeira suplantação do Poder Executivo pelo Poder Legislativo nas decisões orçamentárias que definirão os beneficiários de grandes montantes de recursos para desenvolvimento de programas da educação básica brasileira. Ao transferir a totalidade ou maioria do poder de alocação ao parlamento por meio do ‘Orçamento Secreto’, o governo revela o abandono de sua função executiva de materializar a execução orçamentária e neutraliza seu poder de equilibrar a distribuição política de verbas com diretrizes objetivas definidas no âmbito dos órgãos federais para liberação de repasses. Não há mais cidadãos beneficiários de uma política pública que serão atendidos e priorizados após avaliações técnicas, mas parlamentares beneficiários que terão seus próprios interesses atendidos.

A usurpação das atribuições do Poder Executivo pelo Legislativo engendradas pelo orçamento secreto contribui, ainda, para o enfraquecimento da estrutura de controle e fiscalização das políticas públicas, na medida em que o Legislativo, a quem cabe controlar os atos do executivo, passa a ser o responsável pela execução de políticas públicas específicas via controle orçamentário.

Efetivamente, a análise da distribuição de recursos nas obras de escolas e creches do ProInfância permite constatar infrações a normas orçamentárias. Dados obtidos pela Transparência Brasil²⁷ via Lei de Acesso à Informação (LAI) mostram que a maioria (53%) dos R\$ 789,8 milhões empenhados via emendas de relator pelo FNDE para obras de creches e escolas em municípios destina-se a obras que ainda não foram sequer aprovadas pelo órgão. São, ao todo, R\$ 423 milhões de recursos federais reservados a 1.939 obras que contam apenas com um “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva”, uma espécie de contrato provisório que não permite a execução dos recursos empenhados.

²⁷ Transparência Brasil, out.2022. “Orçamento Secreto em Escolas e Creches”. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_20202021.pdf>. Acessado em 2.dez.2022.

Ainda assim, o governo autorizou a reserva de recursos conforme indicado pelas emendas do Congresso, infringindo o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁸, que determina que novas obras só podem ser construídas no caso de obras já iniciadas terem seus recursos garantidos.

Os fatos e os números aqui apresentados evidenciam uma situação crítica: o governo federal não tem critérios objetivos para destinar orçamento para programas sociais por meio das emendas de relator. Assim, este deslocamento de funções causa enormes prejuízos às políticas públicas, tanto no que toca à execução, quanto ao controle, e, conseqüentemente, à própria efetivação do direito à educação. Com relação à execução, as políticas públicas deixam de ser orientadas por critérios técnicos e tornam-se resultado de interesses dos parlamentares que controlam a distribuição dos recursos do 'Orçamento Secreto'. Trata-se, claramente, de um esquema que prejudica a população, desmoraliza o governo e o Congresso e, na ponta, deixa as pessoas sem acesso a direitos fundamentais.

II.2) As violações ao direito fundamental à saúde

A força disruptiva do 'Orçamento Secreto' para as políticas públicas é tão poderosa que ela gera um incentivo perverso para municípios e gestores públicos na ponta: o aumento do número de procedimentos (consultas, exames, cirurgias) realizados eleva o teto para o recebimento de recursos federais, autorizando parlamentares a indicarem verbas de emendas do relator para gastos com saúde naquela localidade. Assim, em muitos municípios tem se identificado um crescimento sem precedentes ou justificativas plausíveis do número de

²⁸ LRF, art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

procedimentos realizados, acompanhado por um aumento das verbas federais recebidas. Esse aumento, com frequência, desafia a própria capacidade de atendimento dos serviços de saúde municipais ou a demanda esperada para alguns destes procedimentos.

Trata-se, como o próprio Tribunal de Contas da União já apontou, de uma violação à legislação brasileira que instituiu critérios objetivos para a distribuição de recursos da União na saúde:

Lei Complementar nº 141, de 2012:

Art. 17 Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

Os dados de algumas cidades são estarrecedores:

- Afonso Cunha (MA) registrou um total de 30 mil consultas médicas em junho de 2020, tendo todas sido realizadas por apenas dois médicos. No mês anterior, foram realizadas apenas 210 consultas por estes mesmos profissionais.
- Lago do Rodrigues (MA) teve um total de 77 consultas por morador em 2021, mais que quatro vezes o padrão da Coreia do Sul, o país com média mais alta, de acordo com a OCDE.

- Santa Quitéria do Maranhão (MA) realizou mais de 3.000 exames para a detecção de HIV em 2020, mais que a cidade de São Paulo (SP), no mesmo período.
- Em Pedreiras (MA), foram realizadas 540 mil exodontias (extrações de dentes) no ano de 2021. Com 39 mil habitantes, é como se cada morador da cidade tivesse tido 14 dentes extraídos.²⁹

É impossível ignorar o impacto que estas práticas, que potencialmente constituem um crime³⁰, têm sobre a capacidade de o Estado brasileiro planejar, executar e monitorar políticas públicas. Dados epidemiológicos são fundamentais para que se identifiquem epidemias, padrões de doenças e outros problemas de saúde pública. A partir do momento que estes dados deixam de ser confiáveis, o poder público passa

Os resultados são igualmente impactantes. Como se tornou prática comum, em cidades do Maranhão, a inflação dos dados oficiais para aumentar o teto do recebimento de recursos federais, o estado passou a ser o recordista no recebimento de verbas em emendas para a área da saúde, com R\$ 568 milhões em 2022, um crescimento substancial quando comparado aos R\$ 136 milhões recebidos em 2020. Um total de 69% dos municípios maranhenses recebeu verbas de emendas parlamentares para a saúde, em comparação a 40% dos municípios brasileiros. Igarapé Grande (MA), a cidade recordista em verbas, recebeu R\$ 591,00 por habitante para o pagamento por consultas e exames com profissionais

²⁹ PIRES, B.; GORZIZA, A.; BUONO, R. O milagre da multiplicação de consultas. **Piauí**, 25 jul. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/milagre-multiplicao-consultas/>>. Acesso em 29 nov. 2022

³⁰ Código Penal Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

especializados - quando a média nacional é R\$ 15,00³¹. Este cenário agrava o contexto das desigualdades regionais, cujo combate é objetivo determinado pela Constituição Federal para os gastos com seguridade social:

Art. 198, § 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, **objetivando a progressiva redução das disparidades regionais.** (gn)

III.3) Aprofundamento das desigualdades regionais e sociais

As políticas públicas brasileiras deveriam ter, por mandamento constitucional, o objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Afinal, o art. 3º, III da Constituição Federal prevê que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a redução das desigualdades sociais e regionais. No entanto, o que se percebe, na prática, é que o 'Orçamento Secreto' contribuiu para agravar as desigualdades regionais em muitos estados brasileiros, em função, principalmente, da ausência de lógica técnica e objetiva na distribuição dos recursos da União.

Foi o que apontou o Secretário-Geral da Associação Contas Abertas, Gil Castello Branco: "Esses parlamentares destinam recursos para as localidades

³¹ PIRES, B.; GORZIZA, A.; BUONO, R. O milagre da multiplicação de consultas. **Piauí**, 25 jul. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/milagre-multiplicao-consultas/>>. Acesso em 29 nov. 2022.

onde pretendem obter votos, sem qualquer parâmetro técnico e sócio-econômico. Dessa forma, aprofundam as desigualdades regionais ao invés de reduzi-las”.³²

Como já ficou amplamente evidenciado, são critérios políticos que determinam a distribuição dos recursos reservados ao ‘Orçamento Secreto’. Tem sido apontado, de forma recorrente, que os estados e municípios de pessoas que ocupam postos-chave na arquitetura institucional de elaboração do orçamento - Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; Presidente e Relator da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional - são beneficiados de modo desproporcional pelo ‘Orçamento Secreto’. Por exemplo, entre janeiro de 2021 e abril de 2022, Alagoas, o estado de origem do Deputado Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados, foi o principal beneficiado por emendas de relator vinculadas ao FNDE.³³

A predominância dos critérios políticos, em detrimento de critérios técnicos e objetivos, para a definição da distribuição do ‘Orçamento Secreto’ também pune determinadas localidades, como ficou evidenciado pela série de reportagens do jornal O Estado de São Paulo, denominada ‘Desertos Políticos’.

Identificaram-se 522 municípios que foram “penalizados” no intervalo entre 2018 e 2022, por concentrarem seus votos em candidatos e candidatas à Câmara dos Deputados que não se elegeram. Como estas localidades viram-se alijadas de representação política no Congresso Nacional, acabaram não se beneficiando de verbas da União que foram alocadas para distribuição por meio das emendas de relatores. Nestes 522 municípios, vivem mais de 13 milhões de

³² LORRAN, T. Lira dobra votos em cidades beneficiadas por ele com orçamento secreto. **Metrópoles**, 26 out. 2022. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/eleicoes-2022/lira-dobra-votos-em-cidades-beneficiadas-por-ele-com-orcamento-secreto>>. Acesso em 25 nov. 2022.

³³ MILITÃO, E. Alagoas de Arthur Lira tem maior percentual de dinheiro de emendas do FNDE. **UOL**. Brasília, 20 abr. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/04/20/alagoas-arthur-lira-percentual-dinheiro-emendas-fnde-orcamento-paralelo.htm>>. Acesso em 29 nov. 2022.

brasileiros e brasileiras que deixaram de receber recursos necessários para a efetivação de direitos básicos, como a educação e a saúde.³⁴

Para ilustrar este cenário, basta analisar dois municípios vizinhos no Piauí: João Costa e Coronel José Dias. João Costa recebeu, em média, R\$ 1.170,96 por habitante, desde 2020, enquanto Coronel José Dias recebeu apenas uma fração desse valor: R\$ 84,64, por habitante. As consequências são óbvias para quem transita pelas ruas das cidades. João Costa tem três postos de saúde, dezenas de ônibus escolares e ambulâncias e uma creche nova, enquanto Coronel José Dias ainda sofre com falta de energia e acesso precário a serviços de saúde e educação.³⁵

Como apontou a Dra. Isabel Veloso, professora da Fundação Getúlio Vargas, “a alocação clara e objetiva de recursos, que já eram escassos, vem sendo substituída pela distribuição pouco transparente de verbas para favorecer aos redutos eleitorais dos parlamentares, particularmente aqueles do Centrão.”³⁶

III) Desrespeito aos princípios da Administração Pública da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e decorrentes riscos aumentados de corrupção.

A Constituição Federal consagrou como princípios da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37). Consubstanciam um conjunto de diretrizes destinadas a

³⁴ SHALDERS, A.; LAGO, C.; CONCONI, A. ‘Desertos políticos’: Como vivem 13 milhões de brasileiros esquecidos pelo Congresso. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 16 set. 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/deserto-politico-como-vivem-13-milhoes-de-brasileiros-esquecidos-pelo-congresso/>>. Acesso em 25 nov. 2022.

³⁵ SHALDERS, A.; LAGO, C.; CONCONI, A. ‘Desertos políticos’: Cidades que votaram em candidatos derrotados não receberam orçamento secreto. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 21 set. 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/desertos-politicos-cidades-que-votaram-em-candidatos-derrotados-nao-receberam-orcamento-secreto/>>. Acesso em 25 nov. 2022.

³⁶ PIRES, B. Centrão colhe os votos do Orçamento Secreto. **Piauí**, 7 out. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/centrao-colhe-os-votos-do-orcamento-secreto/>>. Acesso em 25 nov. 2022.

combater a corrupção e o desperdício, garantindo maior transparência, controle e integridade aos atos administrativos do Estado.

Na contramão deste corolário, tem se notado, com frequência alarmante, uma multiplicação de investigações e processos sobre corrupção na aplicação dos recursos oriundos do ‘Orçamento Secreto’ na ponta. São resultado dos fluxos altíssimos de recursos federais destinados a gastos discricionários, combinados com mecanismos de transparência e controle fragilizados. A título de exemplo, se destacam, abaixo, algumas das principais investigações e processos criminais que surgiram nos últimos meses envolvendo recursos oriundos do ‘Orçamento Secreto’.

As primeiras notícias sobre o ‘Orçamento Secreto’ se referiam à compra de tratores por preços exorbitantes, muito acima daqueles usualmente praticados pelo poder público, com recursos oriundos de indicações de parlamentares pelo artifício das emendas de relatores³⁷. A compra de caminhões de lixo e ônibus escolares com recursos do ‘Orçamento Secreto’ também levantou suspeitas em virtude dos altos valores praticados.³⁸

A Polícia Federal realizou a operação Quebra Ossos em Igarapé Grande (MA) para investigar suspeitas de desvios de pelo menos R\$ 7 milhões em verbas do ‘Orçamento Secreto’. Nesse caso, uma organização criminosa teria atuado para inflar os números de procedimentos médicos na cidade, requerer verbas do ‘Orçamento Secreto’ e celebrar contratos de prestação de serviços na área da saúde

³⁷ PIRES, B. Orçamento secreto banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de São Paulo**, Brasília 8 jun. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/06/08/orcamento-secreto-banca-trator-superfaturado-em-troca-de-apoio-no-congresso.htm>>. Acesso em 29 nov. 2022.

³⁸ DIAS, G. Bilhões em verbas: denúncias de corrupção envolvendo o orçamento secreto. **UOL**. Brasília, 30 set. 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/09/30/bilhoes-em-verbas-as-denuncias-de-corrupcao-envolvendo-o-orcamento-secreto.htm>>. Acesso em 29 nov. 2022.

com prefeituras do estado, se beneficiando indevidamente das verbas federais que foram destinadas por meio das emendas do relator.³⁹

Os indícios de corrupção também se manifestam em Rio Largo (AL), um município que recebeu mais de R\$ 15 milhões do ‘Orçamento Secreto’ apenas em 2021. Investigações da Polícia Federal apontaram que mais de R\$ 10 milhões foram repassados a duas empresas e sacados por seus funcionários entre 2019 e 2022. Os saques, em modelo fracionado, evidências de que se trata de empresas de fachada, sem condições materiais para prestar os serviços contratados e outras irregularidades foram apontadas pela PF como indícios de corrupção nos contratos financiados com recursos oriundos de emendas do relator.⁴⁰

Com a Operação Odoacro, a Polícia Federal investiga desvios em licitações realizadas com recursos públicos envolvendo verbas federais da Codevasf - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. A estatal foi uma das maiores destinatárias de recursos por intermédio das emendas de relatores.

Da inobservância da publicidade decorre o descumprimento do preceito fundamental da soberania popular. Sem possibilidade de acesso aos critérios, às negociações e acordos que fundamentam a distribuição dos recursos pelo relator-geral, o exercício direto do poder pelos cidadãos, previsto no §1º do artigo 1º da CF/88, por meio do controle social, é absolutamente obstado. Tampouco é possível comprovar se dado parlamentar foi o demandante original de um determinado montante de recurso público a certa programação orçamentária, para realizar um acompanhamento quantitativo e qualitativo do exercício do mandato. Da mesma forma, o eleitorado fica impedido de acompanhar as verbas

³⁹ PIRES, B. PF faz as primeiras prisões do Orçamento Secreto. **Piauí**, 14 out. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/pf-faz-as-primeiras-prisoas-do-orcamento-secreto/>>. Acesso em 29 nov. 2022.

⁴⁰ MACIEL, A. Aliado de Lira favorecido por orçamento secreto teria desviado verba de saúde e educação. **Agência Pública**, 28 jul. 2022. Disponível em: <<https://apublica.org/2022/07/aliado-de-lira-favorecido-por-orcamento-secreto-teria-desviado-verba-da-saude-e-educacao/>>. Acesso em 25 nov. 2022.

destinadas para um determinado município, na contramão do que se espera em transparência e controle social.

O chamado ‘Orçamento Secreto’ desloca, ainda, a função legiferante, que detém o objetivo precípua de controlar a função executiva, para o exercício de materialização administrativa da execução orçamentária, conforme demonstra análise da Transparência Brasil⁴¹ sobre a execução do Programa de Infraestrutura Escolar (ProInfância), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A autarquia vinculada ao Ministério da Educação concretiza o papel da União enquanto grande financiadora de obras de construção e reformas de escolas e creches, sendo responsável pela expansão da infraestrutura de ensino básico em todo o país. O Fundo tem autonomia para a gestão e alocação de seus recursos, e sua atuação nessa seara se caracteriza a partir do desenvolvimento de programas específicos – como o ProInfância – voltados a endereçar e sanar lacunas e necessidades previamente identificadas na educação básica dos municípios brasileiros, especialmente via transferências às prefeituras. Até outubro de 2022, o FNDE já havia financiado ao menos 30 mil obras de creches e escolas, em um total de mais de R\$ 5,6 bilhões já repassados a estados e municípios.

A criação do orçamento secreto alterou profundamente a lógica das alocações de recursos do Fundo. Em 2019, 83% do montante que empenhou para obras escolares, que totaliza R\$ 816 milhões, ocorreu por alocação do Poder Executivo. Em 2020, contudo, o Executivo não foi autor de **nenhum** empenho do FNDE para financiamento de obras escolares nos estados e municípios. O poder de alocação das verbas de construção de escolas e creches foi completamente transferido ao Legislativo, sendo que 82% (R\$ 548 milhões) foram empenhados por

⁴¹ Financiamento de creches e escolas: o impacto do orçamento secreto. Transparência Brasil, 2022. Disponível em:
<<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/relatriooramentosecretosecreches.pdf>

meio do orçamento secreto, 7% (R\$ 49 milhões) por emendas individuais e 11% (R\$ 70 milhões) por meio de emendas de bancada.

Em 2021, o Poder Executivo volta a ser o responsável direto por empenhos, mas com menos da metade do montante do Poder Legislativo: apenas 32% (R\$ 145 milhões), frente a 49% (R\$ 225 milhões) provenientes do orçamento secreto, 7% (R\$ 31 milhões) de emendas individuais e 13% (R\$ 59 milhões) de emendas de bancada.

A inversão de responsabilidades aqui identificada revela uma verdadeira suplantação do Poder Executivo pelo Poder Legislativo nas decisões orçamentárias que definirão os beneficiários de grandes montantes de recursos para desenvolvimento de programas da educação básica brasileira. Ao transferir a totalidade ou maioria do poder de alocação ao parlamento por meio do orçamento secreto, o governo revela o abandono de sua função executiva de materializar a execução orçamentária e neutraliza seu poder de equilibrar a distribuição política de verbas com diretrizes objetivas definidas no âmbito dos órgãos federais para liberação de repasses. Não há mais cidadãos beneficiários de uma política pública que serão atendidos e priorizados após avaliações técnicas, mas parlamentares beneficiários que terão seus próprios interesses atendidos.

A usurpação das atribuições do Poder Executivo pelo Legislativo engendradas pelo orçamento secreto contribui, ainda, para o enfraquecimento da estrutura de controle e fiscalização das políticas públicas, na medida em que o Legislativo, a quem cabe controlar os atos do executivo, passa a ser o responsável pela execução de políticas públicas específicas via controle orçamentário.

Efetivamente, a análise da distribuição de recursos nas obras de escolas e creches do ProInfância permite constatar infrações a normas

orçamentárias. Dados obtidos pela Transparência Brasil⁴² via Lei de Acesso à Informação (LAI) mostram que a maioria (53%) dos R\$ 789,8 milhões empenhados via emendas de relator pelo FNDE para obras de creches e escolas em municípios destina-se a obras que ainda não foram sequer aprovadas pelo órgão. São, ao todo, R\$ 423 milhões de recursos federais reservados a 1.939 obras que contam apenas com um “Termo de Compromisso com Cláusula Suspensiva”, uma espécie de contrato provisório que não permite a execução dos recursos empenhados.

Ainda assim, o governo autorizou a reserva de recursos conforme indicado pelas emendas do Congresso, infringindo o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴³, que determina que novas obras só podem ser construídas no caso de obras já iniciadas terem seus recursos garantidos.

Os fatos e os números aqui apresentados evidenciam uma situação crítica: o governo federal não tem critérios objetivos para destinar orçamento para programas sociais por meio das emendas de relator. Assim, este deslocamento de funções causa enormes prejuízos às políticas públicas, tanto no que toca à execução, quanto ao controle. Com relação à execução, as políticas públicas deixam de ser orientadas por critérios técnicos e tornam-se resultado de interesses dos parlamentares que controlam a distribuição do orçamento secreto. Trata-se, claramente, de um esquema que prejudica a população, desmoraliza o governo e o Congresso e, na ponta, deixa as pessoas sem acesso a direitos fundamentais.

Como resultado, os mecanismos de repasse de verba pública se tornam mais propensos à corrupção. Um exemplo concreto e grave é o caso recente

⁴² Transparência Brasil, out.2022. “Orçamento Secreto em Escolas e Creches”. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/orcamento_secreto_creches_escolas_202021.pdf>. Acessado em 2.dez.2022.

⁴³ LRF, art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

revelado por reportagem da revista Piauí⁴⁴: nas primeiras semanas de julho, pelo menos R\$ 300 milhões do orçamento secreto foram enviados para prefeituras a título de aportes para a área da saúde, com fundamento no alto número de atendimentos médicos registrados em cada cidade. Os números, no entanto, eram falsos: a administração municipal inflou a quantidade de procedimentos e os recursos foram desviados. Em outubro, a Polícia Federal prendeu os primeiros investigados⁴⁵ por envolvimento na fraude: dois irmãos suspeitos de atuar na rede criminosa.

Excelências: estamos diante de mais do que violações de normas constitucionais. Não se trata tão somente de graves inconstitucionalidades materiais. As ações aqui descritas têm o condão de revelar que preceitos fundamentais que decorrem das normas constitucionais apontadas também são descumpridos.

Trata-se da violação dos seguintes preceitos fundamentais: da democracia e os direitos políticos; os direitos fundamentais à saúde e à educação; o princípio constitucional do combate às desigualdades sociais e regionais; e os princípios da administração pública da publicidade, da impessoalidade, da moralidade, da legalidade e de eficiência, soberania popular, da separação da função dos Poderes e do princípio republicano, todos eles estruturantes da própria configuração do Estado Democrático de Direito brasileiro.

⁴⁴ Revista Piauí, jul.2022. Disponível em <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>>. Acessado em 2.dez.2022.

⁴⁵ Revista Piauí, 14.out.2022. Disponível em <<https://piaui.folha.uol.com.br/pf-faz-as-primeiras-prisoas-do-orcamento-secreto/>>. Acessado em 2.dez.2022.

Tudo isso revela que deve a presente arguição ser julgada INTEGRALMENTE PROCEDENTE para fins de se preservar o conteúdo jurídico material constitucional dos artigos 1º, parágrafo único, 2º, 67, 165, 166, 166-A.

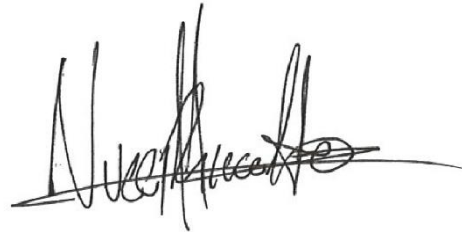
Nestes termos pede deferimento.

De São Paulo para Brasília, 7 de dezembro de 2022.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA

OAB/SP 130.183



ROBERTO NUCCI RICETTO

OAB/SP 409.382



GUILHERME DE JESUS FRANCE

OAB/RJ 186.713