



## **Accountability: uma análise do orçamento secreto no governo Bolsonaro**

### **Accountability: an “orçamento secreto” analysis under Bolsonaro’s government**

### **Accountability: el análisis del “orçamento secreto” en el gobierno de Bolsonaro**

#### **Alessandro Roberto Rocha**

Doutorando em Administração

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627, Belo Horizonte - MG

E-mail: alessandro.rocha@ufjf.br

#### **Fabiana Miranda Prestes**

Mestranda em Direito

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627, Belo Horizonte, MG, Brasil

E-mail: fabianamirandaprestes@gmail.com

#### **Gabriel Teófilo Paixão**

Mestre em Administração

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627, Belo Horizonte, MG, Brasil

E-mail: gtpaix@yahoo.com.br

#### **Isabela Guimarães Scalioni**

Pós-Graduada em Gestão Estratégica de RH

Instituição: Centro Universitário de Belo Horizonte (UniBH)

Endereço: Av. Prof. Mario Werneck 1685, Belo Horizonte, MG, Brasil

E-mail: isabela.scalioni@gmail.com

#### **Ivan Beck Ckagnazaroff**

Doutor pela Aston Business School, Aston University

Instituição: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Endereço: Av. Antônio Carlos, 6627, Belo Horizonte, MG, Brasil

E-mail: ivanbeck@ufmg.br

## **RESUMO**

A *Accountability* pode ser definida como uma dinâmica que envolve a atuação responsável de agentes públicos em que se preconizam transparência, prestação de contas e responsabilização. Contudo, práticas como o chamado “orçamento secreto” – esquema de destinação de recursos orçamentários por meio de emendas de relator com baixo potencial de controle – permearam o



Governo Federal (2019-2022) comprometendo a governança e a credibilidade do país em nível nacional e internacional. Nesse sentido, o presente artigo propôs analisar o “orçamento secreto” e seus impactos na *Accountability* do Brasil, especificamente sob o enfoque da transparência e da responsabilização. Para viabilização, recorreremos inicialmente à revisão bibliográfica a fim de formar um arcabouço teórico sobre o tema e, posteriormente, realizamos uma análise de conteúdo em portais de notícias digitais. Os resultados apontaram que a defesa da transparência pública e da responsabilização enquanto dimensões de *Accountability* suscitam implicações para o aprimoramento e o fortalecimento de democracias contemporâneas.

**Palavras-chave:** emendas de relator, transparência, responsabilização, análise de conteúdo.

### **ABSTRACT**

Accountability is explained as a dynamic action between public agents responsible performance in favor of transparency, accounts providing and responsibility. However, the “*orçamento secreto*” – hidden means of allocating budgetary resources through amendments by the rapporteur without control - pointed out Federal Government (2019-2022) compromising the country's governance and credibility at the national and international levels. Thus, our article proposes to analyze the “*orçamento secreto*” and its impacts on Accountability in Brazil, specifically from the perspective of transparency and responsibility. For feasibility, we initially resorted to a bibliographical review in order to form a theoretical framework on the subject and, later, we carried out a content analysis in digital news portals. The results showed that transparency and responsibility are dimensions raise implications for the improvement and strengthening of contemporary democracies.

**Keywords:** rapporteur amendments, transparency, responsibility, content analysis.

### **RESUMEN**

La Accountability puede definirse como una dinámica que involucra el responsable desempeño de los agentes públicos en la que se propugna la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas. Sin embargo, prácticas como el llamado “*orçamento secreto*” – un esquema de asignación de recursos presupuestarios mediante enmiendas de relator con bajo potencial de control – permearon el Gobierno Nacional (2019-2022), comprometiendo la gobernanza y la credibilidad del país a nivel nacional e internacional. En este sentido, este artículo propone analizar el “*orçamento secreto*” y sus impactos en la rendición de cuentas en Brasil, específicamente desde la perspectiva de la transparencia y la responsabilidad. Por viabilidad, inicialmente recurrimos a una revisión bibliográfica con el fin de conformar un marco teórico sobre el tema y, posteriormente, realizamos un análisis de contenido en portales digitales de noticias. Los resultados mostraron que la defensa de la transparencia pública y la responsabilidad como dimensiones de la para el mejoramiento y



fortalecimiento de las democracias contemporáneas.

**Palabras clave:** enmiendas del relator, transparencia, responsabilidad, análisis de contenido.

## 1 INTRODUÇÃO

O conceito de *Accountability* pode ser definido como uma dinâmica que envolve a atuação responsável de agentes públicos, na qual preconiza-se a transparência de ações e decisões, a fim de que seus efeitos sejam fiscalizados por órgãos de controle e pela participação da própria sociedade civil e, em casos de condutas irresponsáveis, direcionam-se sanções e punições aos envolvidos (Behn, 1998; Bovens 2007; Schillemans, 2016).

Em âmbito nacional, embora a “*Accountability*” ainda não possua livre tradução para o idioma português, o termo apresenta-se associado a elementos preconizados pelo modelo de Governança Pública contemporâneo: transparência, prestação de contas, e responsabilização (Rocha, 2011; Rocha *et al.*, 2021; Schillemans, 2016). Estes elementos suscitam a criação e o fortalecimento de dispositivos e procedimentos em arranjos de administração pública democrática, com o propósito de promover desenvolvimento social participativo, vinculando governos e sociedade em uma relação na qual agentes públicos têm o dever de explicar e justificar decisões tomadas em nome de partes interessadas (cidadãos) que, por sua vez, têm a liberdade de questionar (e participar de) tais decisões podendo acarretar sanções aos agentes do governo (Paes de Paula, 2005; Bovens, 2006).

As primeiras evidências de *Accountability* no contexto brasileiro passaram a ser notadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, além de abrir espaço para o fortalecimento da democracia e da participação da sociedade em decisões governamentais, fundamentou o estabelecimento de instituições e de dispositivos legais com o propósito de fomentar uma administração alinhada aos preceitos da transparência e a da responsabilização (Rocha, 2011).



Passados mais de trinta anos, práticas que se mostram contrárias ao processo de transparência e responsabilização ainda são observadas no contexto político e orçamentário do Brasil, sendo um exemplo o “orçamento secreto” que marcou o Governo Federal no período 2019-2022. Esse conceito adquiriu maior notoriedade ao ser difundido pela mídia nacional a partir de maio de 2021 acerca da existência de um esquema de destinação de recursos das emendas de relator para compra de bens e produtos superfaturados (Pires, 2021). A partir de então, desencadearam-se denúncias sobre esquemas de corrupção e falta de transparência na destinação dos valores alocados no orçamento da União como as emendas do Relator-Geral, com identificador de resultado primário RP-9<sup>1</sup>, cujas ações sugeriam vínculos entre o executivo e o parlamento brasileiro.

Nesse sentido, considerando a relevância desta temática para a Gestão Pública, para o fortalecimento da participação social nas decisões governamentais, bem como para a credibilidade do Estado em nível internacional, deparamo-nos com a seguinte problemática: *de que forma o “orçamento secreto” afeta a Accountability no Governo brasileiro?*

Logo, o nosso objetivo neste artigo é tecer uma análise acerca da prática do “orçamento secreto” durante o mandato de Jair Bolsonaro, especificamente sob o enfoque da “transparência” e da “responsabilização”, em ações do Governo e da Câmara Federal. Para viabilizar a investigação, inicialmente, realizamos uma revisão bibliográfica em literatura nacional e internacional sobre “*Accountability*”. Além disto, revisitamos dispositivos legais e analisamos notícias divulgadas em mídias digitais sobre a prática do “orçamento secreto”. Posteriormente, recorreremos a uma Análise de Conteúdo para examinar as informações levantadas e confrontá-las com a literatura no tocante às ações de agentes públicos em situações tipicamente opostas aos ideais de *Accountability*. Para a análise, adotamos o recorte temporal entre julho e dezembro de 2022,

---

<sup>1</sup> Em julho de 2022, por exemplo, a revista Piauí mostrou como recursos provenientes das emendas do relator foram direcionados para municípios do Maranhão que forjaram um aumento desproporcional de atendimentos médicos e exames realizados pelo SUS (PIRES, 2022).



momento de maior repercussão do tema, em face de suas implicações em período eleitoral.

## **2 ACCOUNTABILITY NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Nas sociedades avançadas, um dos modelos de administração da atualidade que tem inspirado a gestão pública em economias emergentes é conhecido por *New Public Governance* ou, para os que preferem o termo em português, modelo de Governança Pública. Esse modelo refere-se a uma gestão pública pautada no fortalecimento de uma democracia mais inclusiva que possibilita ao cidadão construir, coordenar e avaliar a decisão e a implementação de políticas públicas (Rocha *et al.*, 2019).

No modelo de Governança Pública, busca-se ainda instituir uma cultura que abranja responsabilização, prestação de contas e transparência, no tocante às condutas de representantes do governo, ou seja, elementos que correspondam a práticas de *Accountability* (Medeiros *et al.*, 2013). A *Accountability* pode ser auferida a partir de uma atuação pública transparente, justa e equitativa, que funcione como normas substantivas para o comportamento dos agentes públicos em prol de resultados para a sociedade (Bovens, 2010).

Desde meados do século passado, a *Accountability* vem sendo discutida no contexto internacional em face de sua relevância para a gestão pública. Pesquisadores que se dedicam ao tema, vêm buscando ao longo dos anos compreender a sua permeabilidade em busca do atendimento de demandas sociais, em momentos históricos distintos (Denhardt; Denhardt, 2003). Para Abrucio e Loureiro (2004), a temática foi considerada, por exemplo, no contexto da reforma do Estado na década de 1990. Outra questão quanto à relevância da *Accountability* concentra-se na contínua busca pela transparência de atos e pela responsabilização de agentes públicos, por parte da sociedade (Medeiros *et al.*, 2013).

Recentemente, em alguns países, ideais de *Accountability* passaram a



permeiar arranjos de governança com o intuito de ampliar o planejamento e o controle, incentivar o envolvimento do cidadão, e promover maior transparência e responsabilização por parte do Estado. O Brasil foi um desses países. A Constituição Federal de 1988 foi um marco nesse sentido ao estabelecer três instrumentos voltados ao ciclo orçamentário do Estado, e que vigoram até os dias atuais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Além destes, outro dispositivo que veio complementar o arcabouço legal de planejamento e controle orçamentário, foi a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Inspirada em modelos adotados nos Estados Unidos e na Nova Zelândia, a LRF tem como propósito gerar transparência e comprometimento em relação às contas de estados, municípios, União e dos Três Poderes. A LRF representa um significativo passo de *Accountability* para o Brasil ao propor limites em aplicações de recursos em situações específicas, como por exemplo, durante períodos eleitorais. Além disso, a LRF estabeleceu critérios para a responsabilização de agentes públicos que incorrerem em seu descumprimento. Dentre as consequências previstas, figuram o crime de responsabilidade ou improbidade administrativa cujos desdobramentos podem ocasionar a cassação de mandatos e reclusão de representantes do governo.

Outro dispositivo que se enquadra aos ideais de *Accountability* foi motivado por iniciativa de conselhos populares e, há mais de 10 anos, tem contribuído no processo eleitoral brasileiro. Trata-se da Lei da Ficha Limpa (LFL) – Lei Complementar nº 135/2010 – que funciona como incremento de responsabilização a favor da própria sociedade ao estabelecer critérios de inelegibilidade de agentes públicos. A LFL possibilita o bloqueio de candidaturas a cargos eletivos e amplia critérios de crimes cometidos por agentes públicos como meios de sanção aos responsabilizados.

No ano seguinte, em 2011, o Brasil conquista novo avanço em termos de *Accountability* instituído pela Lei de Acesso à Informação (LAI), (Lei nº12.527/2011), cuja finalidade é assegurar à sociedade o direito fundamental à



transparência da aplicação de recursos públicos recebidos e à sua destinação no âmbito da administração governamental. O advento deste instrumento teve como fundamento legal a Constituição Federal de 1988:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (Constituição Federal, no inciso XXXIII do Capítulo I).

Os dispositivos legais que apresentamos nesta seção refletem a concepção da *Accountability* dentro de um modelo de Governança Pública, que segundo Bovens (2010), reforça a posição do cidadão como o principal agente na relação Estado-Sociedade tendo, no princípio da democracia, a base que fundamenta a transferência da soberania do Estado para os representantes do governo. Sendo assim, o servidor público diante de novas exigências e expectativas de atuação, possuem o “dever” de servir à sociedade por meio da valorização das pessoas, estimular a atuação ética, em defesa dos princípios democráticos, tudo isso com foco no interesse público (Rocha, 2011).

No Brasil, observa-se que apesar do termo “*Accountability*” ganhar atenção no final do século passado, sua consolidação ainda se mostra aquém de instituir uma cultura efetiva de responsabilização de agentes do governo (Lotta *et al.*, 2018). Campos (1990) afirmou no final da década de 1980, que a ausência desta cultura de responsabilização estaria associada a um baixo grau de maturidade da população, o que poderia ser traduzido pela ausência de preocupação da sociedade com ações praticadas por governos e governistas brasileiros naquela época.

Quase vinte anos após esta constatação, Pinho e Sacramento (2009) confirmavam a existência de elementos antagônicos à uma cultura “*Accountable*” no Brasil, as quais não foram extirpadas da gestão pública, como por exemplo, sociedade passiva, nepotismo, favoritismo, privilégios para alguns/poucos, falta de participação da sociedade civil, autoritarismo, populismo, crise de credibilidade das instituições, troca de votos por cargos públicos: elementos



presentes no governo Bolsonaro, uma década após o apontamento dos autores.

A situação é agravada ao considerar o crescimento e a prática indiscriminada de destinação de recursos por meio das Emendas de Relator a partir do ano de 2021, fato que configura a desapropriação de um ciclo orçamentário baseado na legalidade e nos preceitos da *Accountability* em favor de interesses particulares, de atendimento a núcleos partidários, lobbies, ou seja, uso de recursos públicos visando favorecer detentores de poder cujos interesses situam-se distantes das demandas coletivas da sociedade (Hartung *et al*, 2021).

### **3 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO E AS EMENDAS DE RELATOR**

Para melhor compreensão do quem vem a ser as “Emendas do Relator” e como foi possível o governo driblar diversos requisitos de *Accountability*, traçaremos um panorama sobre o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O orçamento constitui a peça na qual são previstas as receitas, as despesas e as dívidas do poder público (Oliveira, 2012). Desde a sua origem, que remonta a Carta Magna da Inglaterra de 1215, o orçamento representa um instrumento de controle das ações do Estado, seja em relação aos impostos cobrados dos cidadãos, seja quanto ao destino dos recursos (Oliveira, 2012). O orçamento público é produto das interações entre diversos atores sociais, que barganham pela alocação de recursos conforme os interesses que representam. São também, por isso, importantes instrumentos de prestação de contas. É preciso saber quem venceu o jogo, para onde estão sendo direcionadas as verbas públicas e em detrimento de quais outros interesses. É preciso controlar também a execução das despesas assumidas, a fim de verificar se os fins propostos estão sendo de fato alcançados. Em razão disso, é preciso que a elaboração e a execução do orçamento contem com o máximo de transparência





e participação possível. Sem isso, não é possível assegurar a responsabilização dos gestores pelas escolhas realizadas.

No contexto nacional, a Constituição Federal de 1988 previu a existência de três peças orçamentárias, que devem ser compatíveis entre si, e cuja proposição cabe ao Presidente da República. São elas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (Lei Orçamentária Anual – LOA). É no intrincado processo de elaboração da LOA que se situam as emendas de Relator-Geral.

O processo de elaboração das leis orçamentárias deve ser iniciado pelo Presidente da República, que consolida as propostas recebidas dos demais Poderes e envia os projetos de lei para avaliação do Congresso Nacional<sup>2</sup>. No Legislativo, as propostas devem ser apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, cabendo à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), uma comissão mista permanente formada por trinta Deputados Federais e dez Senadores, examinar e emitir parecer sobre os projetos (art. 166, CF/88 c/c art. 5º da Resolução 01/2006 do Congresso Nacional). O parecer final da CMO é produzido pelo Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária, que o submete à aprovação do Plenário da Comissão e, posteriormente, ao Plenário das duas Casas (art. 166, §2º, CF/88).

O Poder Legislativo também participa do processo de escolha das alocações orçamentárias por meio da apresentação de emendas aos projetos enviados pelo governo. As emendas são consolidadas e também apreciadas pela CMO. Existem quatro tipos diferentes de emendas ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA). As emendas individuais e de bancada possuem previsão constitucional<sup>3</sup>. Já as emendas de comissões e as de relator são

---

<sup>2</sup> Conforme previsto no art. 84, inciso XXIII, da CRFB/88, compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição. Nos termos do art. 48, II, da CRFB/88, compete ao Congresso Nacional, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado.

<sup>3</sup> As emendas individuais podem ser apresentadas por qualquer parlamentar de forma individual, mas possuem limites quanto à quantidade. As emendas de bancada são coletivas e apresentadas pelas bancadas estaduais, em relação às matérias de interesse de cada Estado



previstas na Resolução nº 01/2006, do Congresso Nacional, que estabelece as regras atuais de funcionamento da CMO<sup>4</sup>. No âmbito da CMO, na tramitação do PLOA, há as figuras do Relator-Geral, do Relator da Receita e dos Relatores Setoriais, que possuem funções específicas na tramitação do projeto<sup>5</sup>. O Relator-Geral é o parlamentar designado para consolidar os relatórios setoriais e apresentar o relatório geral, que é o “documento pelo qual o Relator-Geral se pronuncia sobre o PLOA, consolidando todos os relatórios setoriais aprovados, acrescido dos ajustes por ele propostos, nos termos da RCN nº 1/2006.”<sup>6</sup> Como mencionado acima, esse relatório é submetido à apreciação do Plenário da Comissão Mista e depois submetido à votação das duas Casas do Congresso Nacional.

A figura do Relator-Geral do PLOA não é nova. Existe desde a Resolução nº 1, de 17 de maio de 1991, do Congresso Nacional, que primeiro regulamentou o funcionamento da comissão mista. Desde então, mostrou-se um ator relevante no processo de tramitação da PLOA, sendo, inclusive, apontado como peça-chave do esquema dos “Anões do Orçamento” no ano de 1993 (Faria, 2022). De acordo com o art. 144 da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, os relatores somente poderão apresentar emendas com a finalidade de: corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente,

---

ou do Distrito Federal (ABRAHAM, 2021). As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 tornaram parte dos recursos dessas emendas de execução obrigatória.

<sup>4</sup> As emendas de comissão também são coletivas e se referem às emendas apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e pelas comissões mistas permanentes do Congresso Nacional (art. 43 da Resolução 01/2006). Possuem “caráter institucional e de interesse nacional” (ABRAHAM, 2021, p. 356).

<sup>5</sup> Os Relatores Setoriais emitem relatórios segmentados sobre as áreas temáticas em que o PLOA é dividido. O PLOA é dividido em 16 áreas temáticas, que comportam temas como saúde, transporte, desenvolvimento urbano e meio ambiente (art. 26 da Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional). Já o Relator da Receita é responsável por coordenar o Comitê de Avaliação da Receita, que acompanha a evolução da arrecadação das receitas; analisa as estimativas das receitas constantes no PLOA e no projeto de lei do PPA; analisa as informações encaminhadas pelo TCU (art. 18, §5º c/c art. 23 da Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional).

<sup>6</sup> Definição extraída do Glossário de Termos Orçamentários, produzido pelo Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal. Glossário de termos orçamentários. -- 1. ed. -- Brasília : Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Orçamentário, 2020. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/40193>>. Acesso em: 08 dez. 2022.



dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e para atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Ainda, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, “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”, ressalvados os casos de correção de erros e omissões e as previsões dos Pareceres Preliminares. Esses pareceres estabelecem os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais. São elaborados pelo próprio relator-geral e submetidos à aprovação do Plenário da Comissão Mista (art. 51 da Resolução 01/2006).

O estudo realizado por Faria (2022) identificou que, tradicionalmente, as atribuições do Relator-Geral são fixadas de forma mais concreta por meio desses Pareceres Preliminares, que estabelecem outras hipóteses de atuação para além da correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal, prevendo competências mais amplas que acabam por permitir a alocação de recursos com maior discricionariedade. Veja-se:

“Concretamente, as regras do jogo orçamentário são estabelecidas nos Pareceres Preliminares do PLOA. É nestes documentos que se encontram estampadas, de forma clara, as restrições, limitações e autorizações conferidas aos Relatores-Gerais para a desincumbência de suas atribuições. E a análise histórica permite verificar que, primeiramente, sempre houve emendas de Relator-Geral para além das hipóteses de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, com previsão regimental. Em outras palavras: a tradicional vedação à apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, sempre encontrou várias exceções, expressamente consignadas nos Pareceres Preliminares, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 32, de 2001-CN (PLOA 2002). Além disso, percebe-se, mais recentemente, progressivo alargamento de competências do Relator-Geral do PLOA, que podem ser tidas como decorrências de um maior protagonismo do Congresso Nacional no trato com as questões orçamentárias e que se amplia desde a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 2015” (Faria, 2022, p. 69).

Nota-se, portanto, que os limites à atuação do Relator-Geral são autoimpostos, dependendo apenas do crivo do Plenário da CMO. Além disso, podem variar a



cada ano, de acordo com o teor do Parecer Preliminar aprovado na tramitação do PLOA.

De acordo com a pesquisa realizada por Faria (2022), os Pareceres Preliminares emitidos a partir do PLOA de 2018 passaram a apresentar modificações qualitativas, com novas atribuições incorporadas, e modificações quantitativas, no que diz respeito aos limites percentuais para cancelamentos de despesas, por exemplo.

Cabe destacar também que, a partir de 2020, com a alteração introduzida pela Lei nº 13.957/2019, que alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei 13.898/19), as emendas de relator passaram a ter identificador próprio no orçamento, o RP-09. Esse identificador se refere às despesas que “promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica” (art. 6º, §4º, II, c, 6, da Lei 13.898/19), incluídas no PLOA pelo relator-geral. Assim, a partir disso, foi possível identificar no orçamento as despesas incluídas em decorrência das emendas de relator, com exceção daquelas que se destinam à correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal, que não estão abarcadas pelo identificador RP-09.

Em 2021, o Parecer prévio do TCU acerca das Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2020 (TC nº 014.922/2021-5) identificou o aumento da verba destinada às emendas de relator desde o ano de 2020. A seguir, o Quadro 1 demonstra a referida manifestação, com destaque para o item (11):



Quadro 1. Emendas Parlamentares de 2017 a 2020

Tipo de Autor	2017		2018		2019		2020	
	Nº de Emendas	Valor (R\$)	Nº de Emendas	Valor (R\$)	Nº de Emendas	Valor (R\$)	Nº de Emendas	Valor (R\$)
(08) Bancada Estadual	446	11,979	437	7,372	442	8,407	435	8,223
(05) Comissão Câmara dos Deputados	106	1,343	100	1,093	96	1,220	94	0,349
(07) Comissão Mista do Congresso	16	0,296	18	0,102	17	0,131	16	0,119
(06) Comissão Senado Federal	58	3,017	58	0,423	54	0,340	50	0,220
(01) Deputado Federal	6.287	7,858	6.745	7,577	7.615	7,895	7.129	8,177
(11) Relator-Geral	268	86,866	265	47,367	260	31,592	1.621	151,334
(10) Relator-Setorial	12	0,366	1	0,003	76	0,817	50	2,705
(02) Senador	889	1,241	945	1,196	1.117	1,249	1.041	1,291
<b>TOTAL</b>	<b>8.082</b>	<b>112,965</b>	<b>8.569</b>	<b>65,133</b>	<b>9.677</b>	<b>51,651</b>	<b>10.436</b>	<b>172,418</b>

Fonte: Parecer prévio do TCU - Processo: TC nº 014.922/2021-5

Nota: Valores em bilhões de reais (R\$)

Conforme consignado pelo próprio TCU no Relatório Preliminar, dos R\$151,33 bilhões consignados como emendas do Relator-Geral no orçamento de 2020, 80% desse valor compreende as emendas de ordem técnica e os 20% restantes (30,12 bilhões) são relativos às alterações promovidas com base nas atribuições previstas no Parecer Preliminar, sob a identificação de RP-09. Em relação a essa parcela dos recursos, o TCU identificou algumas falhas de *Accountability*, relacionadas à falta de transparência sobre a alocação das verbas:

“A Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação **das emendas RP-9**. Tal realidade não se revela compatível com a finalidade de se manter um Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, cujo órgão central é o Ministério da Economia, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, ao qual os órgãos setoriais e específicos de orçamento ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica (art. 4º, § 3º). Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator geral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União (Parecer prévio do TCU - Processo: TC nº 014.922/2021-5).



As emendas de Relator-Geral permitiram, então, que um grande volume de recursos públicos fosse direcionado no orçamento sem qualquer transparência quanto aos critérios de distribuição entre os parlamentares e quanto à justificativa para a alocação das verbas, além de inexistir publicidade quanto ao nome dos parlamentares que determinavam a alocação das verbas. Ao contrário das emendas individuais, em que cada parlamentar indica individualmente as alterações pretendidas no PLOA, no caso das emendas de relator, a verba destinada ao identificador de resultado primário RP-9 fica sob o controle do relator, que pode negociar com os demais parlamentares a distribuição desses recursos no orçamento (Schreiber, 2022).

Assim, apesar de estarem revestidas de legalidade, as emendas do Relator-Geral podem funcionar como instrumento de corrupção e de ocultamento, violando princípios como a transparência e a moralidade, além de não observar a necessidade de justificativa para a alocação dos recursos públicos.

Com a divulgação massiva dos esquemas de corrupção, foram ajuizadas quatro Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) perante o Supremo Tribunal Federal. As ADPFs 850, 851, 854 e 1014, propostas pelos partidos Cidadania, PSB, PSOL e Partido Verde, respectivamente, que estão sob a relatoria da Ministra Rosa Weber e, em resumo, questionam a constitucionalidade das emendas de relator. No julgamento da medida cautelar pleiteada na ADPF nº 854, a Ministra Rosa Weber aponta como as emendas de relator, nos moldes atuais, funcionaram como instrumento de barganha por apoio político no Congresso:

“Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados dessas operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades



competentes ou da população lesada” (ADPF 854 MC, Relator(a): Rosa Weber, decisão proferida em 05/11/2021).

Em decisão posteriormente referendada pelo Plenário da Corte, a Ministra concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada e determinou ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia diversas medidas para garantir transparência às emendas<sup>7</sup>.

Em razão da decisão do STF, atualmente os dados relativos à execução orçamentária das emendas de relator estão disponíveis nos portais públicos<sup>8</sup>, salientando-se, contudo, que o controle ainda é considerado fraco, pois não é possível verificar qual parlamentar solicitou a destinação da verba (Porto; Pinotti, 2022).

Em dezembro de 2022, o Plenário do STF concluiu o julgamento das ações e declarou a incompatibilidade das práticas relacionadas ao “orçamento secreto” com a Constituição Federal brasileira. O julgamento do STF assentou, portanto, o entendimento de que o esquema de direcionamento arbitrário de verbas por parte do relator-geral do PLOA não está em conformidade com os diversos princípios que devem orientar a elaboração do orçamento no país.

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O percurso metodológico adotado nesta investigação constitui-se de uma análise qualitativa, a qual concentrou-se em um levantamento bibliográfico e documental (primeira etapa) como meios para a obtenção de dados secundários a fim de sedimentar o aporte teórico sobre “*Accountability*” e “orçamento

---

<sup>7</sup> Determinou-se, por exemplo, que fosse dada ampla publicidade aos documentos nos quais constavam as demandas que resultaram na destinação dos recursos das emendas de relator relativas aos exercícios de 2020 e de 2021, devendo-se utilizar para isso plataforma eletrônica com acesso público (ADPF 854 MC, Relator(a): Rosa Weber, decisão proferida em 05/11/2021).

<sup>8</sup> No Portal da Câmara dos Deputados, por exemplo, há a discriminação da execução orçamentária das programações com o indicador de Resultado Primário nº 09, de 2020 e de 2021, por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, paga e restos a pagar pagos. Há, ainda, relação dos beneficiários e dos ofícios de solicitação das emendas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/Execucao-orcamentaria-das-emendas-de-Relator-geral>. Acesso em: 08 dez. 2022.



secreto”. Posteriormente, recorreremos a portais de notícias (segunda etapa) divulgadas em meios digitais com o propósito de averiguar de que forma a *práxis* adotada no Governo Bolsonaro tem se manifestado no contexto brasileiro.

Após a conclusão da segunda etapa foi possível compor um portfólio documental, formado pela varredura de informações online disponíveis em sítios eletrônicos de notícias do Brasil, com livre acesso a usuários internautas. Para a seleção dos meios digitais, em que foram extraídas as notícias, recorreremos a plataforma digital de busca “Google”, e a partir da aplicação das tags: “Orçamento Secreto”, “Brasil”, “Bolsonaro” foram retornadas 225 notícias submetidas ao refinamento preliminar da pesquisa. Nesta fase, foram aplicados os filtros “Classificados por relevância” e a partir de “agosto de 2021”, momento correspondente ao período eleitoral, em que o tema adquiriu maior proeminência nos noticiários brasileiros. O período de levantamento das informações correspondeu aos dias 30 de setembro a 19 de dezembro, data em que foi publicada a decisão sobre o veto das emendas de relator pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Após o refinamento, foram selecionadas as matérias categorizadas pelo buscador (ROCHA *et al.*, 2022), as quais foram veiculadas pelas seguintes imprensas: G1, Correio Braziliense, BBC News, e Carta Capital. Essas fontes sugeridas receberam apreciação dos autores os quais buscaram o levantamento do teor informativo. Logo, a seleção dos materiais que continham informações atinentes ao objeto da pesquisa constituiu o Portfólio Documental, que recebeu a análise e extração das informações para compor os resultados.

## 5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Observamos que a *Accountability* veio ganhando espaço ao longo do tempo no contexto brasileiro, embora a sua inserção ocorra em uma cultura política que negligencia a transparência dos atos e a responsabilização de agentes do Estado (Campos, 1990; Pinho; Sacramento, 2009; Lotta *et al.*, 2018; Rocha *et al.*, 2019). Esta afirmação pode ser corroborada ao considerar os





interesses do governo Jair Bolsonaro pelas práticas de Emendas de Relator discutidas neste artigo, as quais envolvem vantagens particulares por meio do processo orçamentário, que apresentamos a seguir.

A partir de maio de 2021, ano antecedente ao processo eleitoral para Presidência da República, os noticiários brasileiros destacavam sucessivas ações envolvendo agentes públicos em esquema de destinação de recursos do “orçamento secreto” por meio de compras de bens e produtos superfaturados (Pires, 2021). Em agosto de 2021 a revista Carta Capital noticiou a matéria do jornal Estado de São Paulo (Estadão Conteúdo) em que o presidente Jair Bolsonaro sancionava a previsão de pagamento das emendas do relator na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022. Com a medida, a adesão do presidente permitia que parlamentares pudessem indicar recursos, em pleno período eleitoral, a partir daquela fonte. A decisão por manter essas emendas está publicada no Diário Oficial da União (DOU), edição de 23 de agosto de 2021. Ocorre que o acesso à essas verbas, isenta os legisladores da obrigatoriedade de indicar para onde vai o dinheiro após os repasses. Dessa forma, a ação do presidente abre “brechas” para negociar apoio político no Congresso, principalmente, em ano pré-eleitoral (Carta Capital, 2021), fato que compromete a *Accountability* sob a dimensão “transparência”, já que os envolvidos possuem a “liberdade” de não demonstrar a aplicação dos recursos.

Efeitos de medidas presidenciais “pró-orçamento secreto” continuaram a permear o contexto brasileiro no ano de 2022, conforme destacado pelo Portal G1 e Correio Braziliense. A matéria do canal do Distrito Federal noticiou que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano de 2023 que chegou ao Congresso Nacional apresentou significativo corte de recursos em programas essenciais, a fim de financiar o aumento das emendas de relator, estratégia utilizada por Jair Bolsonaro. Os cortes chegaram a 59% em relação ao orçamento de 2022 em programas de Saúde Indígena e Farmácia Popular; 56% de redução em programas de Educação e formação em saúde; e 51% de redução no programa Médicos Pelo Brasil. Como contrapartida, o “orçamento secreto” recebeu aumento de 22%, ou R\$ 1,78 bilhão, em relação ao



orçamentamento de 2022 (Correio Braziliense, 2022). Estes fatos demonstram as “fissuras” de *Accountability* sob a dimensão “responsabilização”, uma vez que nenhuma medida punitiva foi direcionada ao então ex-presidente Bolsonaro até o mês de março de 2023.

Além disto, o Portal G1 noticiou que a menos de 20 dias das eleições, o Ministério da Economia confirmou em 13/09/2022 que o Governo liberou um novo repasse de R\$ 3,5 bilhões do “orçamento secreto”, a partir da assinatura de duas medidas provisórias assinadas por Jair Bolsonaro (G1, 2022). Essa prática de liberação de recursos é questionada por especialistas e órgãos de controle devido a distribuição das verbas ser negociada internamente com deputados e senadores, sem requisitos de transparência (Carta Capital, 2022).

Sob a lente teórica, a situação envolvendo a cúpula do governo em meio à conveniência orçamentária, expressa de forma contraditória a ideia de “*Accountability* como virtude” que, segundo Bovens (2014), pressupõe a vontade de agir, de forma transparente, justa e equitativa pelos agentes públicos. A partir das notícias e discussões observadas, as ações do presidente Bolsonaro se mostraram antagônicas à uma conduta “*Accountable*”, isto é, condutas isentas de responsabilidade. Depreende-se, pois, que a defesa do “orçamento secreto” se coloca como barreira para promover transparência ao processo orçamentário, possibilita a não-responsabilização de agentes envolvidos neste escuso mecanismo o que, conseqüentemente, funciona como um obstáculo para a *Accountability*.

Como forma de impedir a continuidade das emendas do relator, em 14/12/2022 a presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministra Rosa Weber, votou pela inconstitucionalidade do ato. Para a ministra, a praxis se traduz pela vontade de servir “projetos de poder” (Agência Brasil, 2022). O posicionamento contrário da ministra, também foi por ela justificado devido a agravante que os orçamentos da União RP-9 (orçamento secreto) provocavam contra na transparência da alocação de recursos públicos. Segundo a ministra:

"No exercício financeiro de 2020, mais de R\$ 36 bilhões foram destinados às emendas parlamentares em geral, dos quais R\$ 20



bilhões foram consignados apenas a emendas do relator. Sozinho, o relator-geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões juntos, além de uma quantia 157% superior a todas as emendas parlamentares do ano anterior somadas" (Agência Brasil, 2022).

Após a votação e justificativas da ministra, o julgamento foi suspenso e teria nova data para ser retomado. Registra-se que esse julgamento teve como fator motivador a protocolização de quatro ações originadas pelos partidos Cidadania, PSB, PSOL e PV, com alegações sobre a inconstitucionalidade dos atos (Agência Brasil, 2022), ou seja, enquanto agentes de oposição ao Governo concebem as emendas de relator como um mecanismo de cooptação do Congresso, facilitação de desvio de verbas e de compra de votos de parlamentares, o presidente e seus aliados se posicionam favoráveis e defensores dessa prática, adotando a evasiva de ser legal por ter sido criada pelo próprio Legislativo.

Porém, em 19/12/2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento do "Orçamento Secreto", determinando o fim das emendas para a alocação de recursos públicos. Além da presidente Rosa Weber, a inconstitucionalidade do ato foi defendida pelos ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Luis Fux e Luís Roberto Barroso. Os ministros defenderam a prática de emendas do relator somente em casos de correções de erros e/ou omissões do PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual), ou seja, aboliram o "orçamento secreto" como mecanismo de barganha e de interesses particulares, conforme praticado por Bolsonaro (BBC News, 2022).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Propusemos neste artigo tecer uma análise acerca da prática do "orçamento secreto" durante o mandato de Jair Bolsonaro, especificamente sob o enfoque da "transparência" e da "responsabilização", em ações do Governo e da Câmara Federal, o que nos possibilitou retomar a prolemática e verificar de que forma esta prática afetou os ideais de *Accountability* no país.



Concluimos, com base na literatura, em dispositivos legais, e em veículos de notícias digitais que este artifício adotado pelo Governo Bolsonaro consistiu-se de um mecanismo patrimonialista, cujo propósito se alinhava ao atendimento de interesses particulares com membros da Câmara dos Deputados, especificamente, agentes públicos vinculados aos partidos aliados do então presidente. Evidência disto, foi a prática expressiva e indiscriminada de emendas de relator (RP-9) em ano eleitoral, o que configura a pactuação parlamentar no Congresso.

No entanto, embora o nosso recorte de análise contemplou o período pré e pós-eleitoral, não devemos vender os olhos para a magnitude desta escusa estratégia, a qual se desenhava desde o ano de 2020 do mesmo Governo. O “orçamento secreto” consubstanciou o movimento de volumes significativos de recursos públicos sem qualquer necessidade de transparência quanto aos critérios de distribuição, algo que suscitou dúvidas quanto a integridade e a responsabilidade de agentes do governo (Schreiber, 2022).

Nesse sentido, argumentamos que a defesa da transparência pública e da responsabilização enquanto dimensões de *Accountability* suscitam implicações para o aprimoramento e o fortalecimento das democracias contemporâneas, algo que suscita a participação e acompanhamento da sociedade em decisões políticas. Destarte, embora agentes do Governo tenham o dever de praticar uma gestão pública *Accountable*, para a plena legitimidade de suas ações, compete a esses burocratas envidar esforços em prol da aproximação com as partes interessadas (cidadãos) em favor de uma democracia que transcende direitos políticos eleitorais: assegura o controle das ações dos governantes durante todo o mandato.

Sugerimos, portanto, que esta temática seja objeto de investigação em estudos correlatos, a fim de não incorrer no esgotamento desta discussão no ambiente acadêmico. Acreditamos que a *Accountability* enquanto mecanismo para o fortalecimento da democracia apresenta-se como lacuna a ser explorada, inclusive em investigações futuras sobre a responsabilização de agentes envolvidos com o “orçamento secreto”.



## **AGRADECIMENTOS**

Os (as) autores (as) agradecem às órgãos, agências e programas de fomento à pesquisa: CNPq; CAPES; FAPEMIG e PROQUALI/UFJF.



## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.**

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004

ALMADA, M. P.; AMORIM, P. K.; PINHO, M. D. C.; SILVA, C. R. D. S. A transparência do Executivo Federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. **Rev. Opinião Pública**, v. 28, p. 169-199, 2022.

ARATO, A. Representação, soberania popular, e accountability. **Lua Nova**, p. 85-103, 2002.

BBC NEWS. Orçamento Secreto: como decisão do STF mexe com jogo de forças entre governo e Congresso. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64034514> . Acesso em 20/12/2022.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, 1998.

BOVENS, M. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. In: Accountability and European Governance. **Routledge**, p. 28-49, 2010.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; HART, P. Does public accountability work? An assessment tool. **Public Administration**, v. 86, n. 1, p. 225-242, 2008.

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 08 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. (2000). Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>.

\_\_\_\_\_. (2001). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1, de 2001-CN. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. (2006). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1, de 2006-CN. Disponível em:



<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 08 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. (2010). Lei Complementar 135/2010. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp135.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm#art2). Acesso em 06.out.2011.

\_\_\_\_\_. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. 2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 24 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. (2021). Tribunal de Contas da União. Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020. TC 014.922/2021-5. Sessão de 30/06/2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/53/85/6B/3E/7CE5A710ABFA7E97F18818A8/CG2020%20-%20PARECER%20PREVIO%20FINAL%20-%20versao%2029jun2021.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. (2021a). Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854. Despacho. Relatora: Ministra Rosa Weber. 16 de junho de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346752863&ext=.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2022.

CARTA CAPITAL. Bolsonaro sanciona orçamento secreto para 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/bolsonaro-sanciona-orcamento-secreto-para-2022/> acesso em 10/10/2022.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>

CORREIO BRAZILIENSE. Orçamento secreto e teto de gastos corroeram recursos da Saúde, diz Transição. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/11/5054465-orcamento-secreto-e-teto-de-gastos-corroeram-recursos-da-saude-diz-transicao.html>. Acesso em 28/11/2022.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service**: serving, not steering. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.



FARIA, R. O. de. XI Prêmio SOF de monografias, 3º lugar: As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). XI Prêmio SOF de Monografias. 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928> Acesso em: 06 dez. 2022.

G1. Às vésperas das eleições, governo desbloqueia R\$ 3,5 bilhões do orçamento secreto. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/09/13/as-vesperas-das-eleicoes-governo-desbloqueia-r-35-bilhoes-do-orcamento-secreto.ghtml> acesso em 05/10/2022.

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

LOTTA, G. S.; NUNES, A. C.; CAVALCANTI, S.; FERREIRA, D. D.; BONAT, J. Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 779 – 810, 2018.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, v. 47, p. 745-775, 2013.

O GLOBO. Bolsonaro tenta lavar as mãos sobre orçamento secreto mas mostra atuação conjunta com o Congresso. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/bolsonaro-tenta-lavar-as-maos-sobre-orcamento-secreto-mas-historico-mostra-atuacao-conjunta-do-governo-com-congresso.ghtml> 01/10/22 acesso em: 05/10/2022.  
O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, F. A. de. Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura. São Paulo: Hucitec Editora, 2012.  
OSBORNE, S. P. **The new public governance**: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Abingdon, UK: Routledge, 2010.  
PIRES, B. Farra ilimitada: Depois dos tratores e das escolas fakes, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS. Piauí, jul. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/> Acesso em: 06 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. Estadão, 11 mai. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/> . Acesso em: 06 dez. 2022.





PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>

PORTO, D.; PINOTTI, F. Entenda o que são as “emendas do relator” ao Orçamento. CNN Brasil. 08 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-julga-suspensao-das-emendas-do-relator-ao-orcamento-entenda/> . Acesso em: 08 dez. 2022.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

ROCHA, A. R.; MENEZES, G. S.; NUNES, I. M.; CHIQUIÉRI, J.; GONÇALVES, W. Administração Pública - Da racionalidade à contemporaneidade: Uma análise bibliométrica. **Tópicos em Administração**, v. 27, p. 20, 2021. Disponível em: <https://www.doi.org/10.36229/978-85-7042-197-5.CAP.17>

ROCHA; A. R.; CARVALHO, A. P.; MENEZES, M. M. Educação Pública: a resistência da comunidade acadêmica no atual cenário político brasileiro. In: XXI Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU, 2022. **Anais**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/243934/1220158%20%23.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

SCHILLEMANS, T. Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. **Public Management Review**, v. 18, n. 9, p. 1400-1420, 2016.

\_\_\_\_\_. Managing public accountability: How public managers manage public accountability. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 6, p. 433-441, 2015.

SCHREIBER, M. **O que é o 'Orçamento Secreto' e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro?**. BBC News Brasil. 05 set. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795> . Acesso em: 08 dez. 2022.