

A Prática do “orçamento secreto” diante do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10.3

The practice of the “secret budget” in light of the Sustainable Development Goal 10.3

La práctica del llamado “presupuesto secreto” ante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10.3

Luiz Eduardo de Sousa Ferreira¹, Yasmim da Cruz Oliveira¹, Yuri Souza Silva¹, José Euclimar Xavier de Menezes¹

¹Universidade Salvador (UNIFACS), Salvador, Bahia, Brasil.

RESUMO

Introdução: Este trabalho promove uma investigação sobre a prática orçamentária chamada de “orçamento secreto” diante do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10.3, que visa garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados.

Objetivo: Este trabalho tem como objetivo geral analisar se o “orçamento secreto” é violador do ODS 10.3.

Métodos: A metodologia utilizada é de tipo qualitativo, de abordagem exploratória e descritiva e sendo empregados os métodos histórico e o estudo de caso, além de revisão bibliográfica.

Resultados: Os resultados indicam que o “orçamento secreto”, ao operar sem critérios transparentes e equitativos, não se alinha com a noção de sustentabilidade e se revela incompatível com o ODS 10.3, ao reproduzir práticas discriminatórias na alocação de recursos públicos.

Conclusão: O “orçamento secreto” gera falta de transparência na distribuição de verbas, discrimina grupos sub-representados e contraria a prática democrática e as noções de desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Orçamento Secreto; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Desigualdade; Sustentabilidade;

ABSTRACT

Introduction: This work conducts an investigation into the budgetary practice known as the “secret budget” in light of Sustainable Development Goal (SDG) 10.3, which aims to ensure equal opportunities and reduce outcome inequalities.

Objective: The main objective of this work is to analyze whether the “secret budget” violates SDG 10.3.

Methods: The methodology used is qualitative, with an exploratory and descriptive approach, employing historical and case study methods, as well as a literature review.

Results: The results indicate that the “secret budget”, by operating without transparent and equitable criteria, is not aligned with the notion of sustainability and proves to be incompatible with SDG 10.3, as it reproduces discriminatory practices in the allocation of public resources.

Conclusion: The “secret budget” leads to a lack of transparency in the allocation of funds, discriminates against underrepresented groups, and contradicts democratic practices and the principles of sustainable development.

Keywords: Secret Budget; Sustainable Development Goals; Inequality; Sustainability.

Correspondência:
Luiz Eduardo de Sousa
Ferreira, Universidade
Salvador (UNIFACS),
Salvador, Bahia, Brasil.
Email:
leduardosf13@gmail.com.

RESUMEN

Introducción: Este trabajo promueve una investigación sobre la práctica presupuestaria denominada “presupuesto secreto” frente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10.3, que busca garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en los resultados.

Objetivo: Este trabajo tiene como objetivo general analizar si el “presupuesto secreto” viola el ODS 10.3.

Métodos: La metodología utilizada es de tipo cualitativo, con un enfoque exploratorio y descriptivo, empleando los métodos histórico y el estudio de caso, además de una revisión bibliográfica.

Resultados: Los resultados indican que el “presupuesto secreto”, al operar sin criterios transparentes y equitativos, no se alinea con la noción de sostenibilidad y resulta incompatible con el ODS 10.3, al reproducir prácticas discriminatorias en la asignación de recursos públicos.

Conclusión: El “presupuesto secreto” genera falta de transparencia en la distribución de recursos, discrimina a grupos subrepresentados y contradice la práctica democrática y las nociones de desarrollo sostenible.

Palabras-clave: Presupuesto secreto; Objetivos de Desarrollo Sostenible; Desigualdad; Sostenibilidad.

INTRODUÇÃO

Thomas Hobbes (2003, p. 271) recorreu ao monstro judaico “Leviatã” para representar o poder de um governante. Não há nada na terra que se compare ao Leviatã, sendo ele o rei de todos os filhos da soberba. Esta alegoria para tratar do poder estatal absoluto e soberano é passível de ganhar nova roupagem contemporânea, com características diferentes das pensadas por Hobbes.

Isto porque em sua nova versão, o Leviatã não tem seu poder como instrumento de manutenção da paz e da coesão social através do medo, mas age sorrateiramente por mecanismos sofisticados da burocracia estatal. O Estado Hobbesiano, quando a modernidade ainda engatinhava, não continha a complexidade do Estado contemporâneo. Porém, sendo um monstro de águas marinhas, sendo intencionalmente solto, consegue mergulhar em grandes profundezas e emergir no momento oportuno para se manifestar.

O poder estatal representado pelo monstro encontra no Brasil atualmente diversos instrumentos que estabelecem seu grau de vinculação e estabelece os parâmetros de sua atuação. Trata-se, portanto, de um Leviatã com amarras, freios e contrapesos, que deve se manifestar de acordo com estes parâmetros. Entre eles estão a Constituição Federal, com os direitos fundamentais, e os acordos em sede de Direitos Humanos, como a Agenda 2030.

Ocorre que, a partir da aprovação do modelo vinculante de emenda parlamentar chamada de Emendas do Relator, ou de “Orçamento Secreto”, iniciado em 2015, o Leviatã tem conseguido se soltar das amarras colocadas pela democracia e consegue navegar livremente em águas desconhecidas, longe dos olhos de seus controladores.

É neste sentido que este trabalho promove uma análise crítica do “Orçamento Secreto” diante do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10.3 sob a perspectiva do conceito de sustentabilidade para José Joaquim Gomes Canotilho. O objetivo geral desta investigação é analisar se a prática do “orçamento secreto” é violadora do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10.3. Deste modo, como problemática de pesquisa, questiona-se se o “orçamento secreto” viola o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10.3. Os objetivos específicos são: estudar o funcionamento do “orçamento secreto”; compreender o conceito de sustentabilidade a partir da teoria de José Joaquim Gomes Canotilho e investigar se o “orçamento secreto” se caracteriza como uma prática discriminatória.

Observa-se no Brasil uma crescente imersão acadêmica no estudo acerca dos impactos do “orçamento secreto”, especialmente no que se refere aos seus impactos na transparência e na governança orçamentária. Todavia, a literatura ainda conta com poucos estudos que articulem esse fenômeno à perspectiva normativa da sustentabilidade, particularmente no diálogo entre limites fiscais, justiça distributiva e compromissos normativos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Nesse aspecto, esta pesquisa destaca-se por promover um esforço teórico de mobilizar a sustentabilidade constitucional, conforme elaborado por Canotilho, como lente de análise para compreender os efeitos do “orçamento secreto” sobre a posição do Brasil diante das metas assumidas no âmbito na Agenda 2030, notadamente aquelas relacionadas à redução das desigualdades.

MÉTODOS

A pesquisa é de tipo qualitativo, de abordagem exploratória e descritiva, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa qualitativa, a verificação refere os mecanismos usados durante o processo da pesquisa para, de forma gradual e progressiva, assegurar a fiabilidade e validade e, assim, o rigor da pesquisa desenvolvida. Estes mecanismos são levados a cabo em cada passo do estudo de forma a assegurar um produto final sólido (Creswell, 2007). De acordo com Gil (1999), a pesquisa exploratória é desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão geral acerca de determinado fato, e a pesquisa descritiva tem como o principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou estabelecimento de relações entre as variáveis.

Os métodos empregados foram o método histórico e o estudo de caso. De acordo com Lobiondo-

Wood e Harber (2001), o método de pesquisa histórica caracteriza-se como uma abordagem sistemática por meio da coleta, organização e avaliação crítica de dados que tem relação com ocorrências do passado. Por sua vez, o estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um objeto, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo (Gil, 1999).

O recorte do estudo concentra-se na análise do “orçamento secreto”, especialmente das emendas de relator (RP-9), no período compreendido entre 2019 e 2024, marco temporal correspondente à sua consolidação normativa e operacional no processo orçamentário brasileiro. A análise neste período abrange decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas à constitucionalidade e à transparência do “orçamento secreto”, dados oficiais de execução orçamentária extraídas do Siga Brasil e relatórios da Controladoria Geral da União, selecionados em razão de sua pertinência direta com o problema de pesquisa e com a avaliação dos impactos do “orçamento secreto” sobre a equidade distributiva e o ODS 10.3.

Esta delimitação temporal justifica-se por corresponder ao início da utilização sistemática das emendas do relator como instrumento de alocação discricionária de recursos no orçamento federal de maneira impositiva, ensejando seu questionamento tanto político quanto jurídico, consolidando-se como prática recorrente nos exercícios subsequentes. O marco final em 2024 decorre da incorporação das decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, em especial no âmbito da ADPF 854.

Como estratégia de sistematização dos dados e das categorias analíticas mobilizadas ao longo da pesquisa, elaborou-se uma síntese das principais evidências e sua correlação com os parâmetros normativos do ODS 10.3, organizada em dimensões de análise, apresentada na Tabela 01.

A partir deste aparato metodológico, realizou-se uma reflexão crítica a partir de dados e bibliografia, compreendendo os pilares do processo orçamentário brasileiro e sua posição diante do arcabouço jurídico nacional e internacional.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Agenda 2030, Sustentabilidade e o ODS 10.3

O Brasil tem no seu processo de formação a concentração de riqueza em um pequeno grupo, apresentando um modelo de crescimento econômico que prioriza o interesse dos mais ricos (Fragoso, 2024). Hoje, é possível observar os resultados desse processo. Mesmo com a diminuição da população abaixo da linha da pobreza, que diminuiu de 67,7 milhões de pessoas para 59,0 milhões, bem como a diminuição da população abaixo da linha de extrema pobreza, caindo de 12,6 milhões para 9,5 milhões, conforme dados do IBGE (2024), é possível observar a esmagadora desigualdade entre os brasileiros.

Segundo os resultados da PNAD contínua, o índice de GINI (instrumento para avaliação das concentrações de renda em determinado grupo, no qual quanto mais perto de 1, maior é a desigualdade), a renda domiciliar no Brasil chegou a 0,520 no quarto trimestre de 2024 (IPEA, 2025).

Logo, é necessário discutir a condição de desigualdade de renda no país e superar a assimetria de acesso a bens e serviços. Uma parcela expressiva da população vem vivendo a margem de condições mínimas de vida. Elevá-las a um patamar de dignidade não pode ser considerado um valor secundário no debate sobre desigualdade (Campello, 2018).

Neste sentido, são diversos os mecanismos jurídicos que devem orientar o Estado brasileiro no sentido de atendimento das necessidades de sua população, principalmente a mais vulnerável. Estes mecanismos estão situados no plano nacional, a partir das vinculações constitucionais, e no plano internacional, através de compromissos firmados pelo país com outros Estados, principalmente na seara dos Direitos Humanos.

Entre estes compromissos internacionais, a AGENDA 2030 se destaca. Ela foi deliberada na sede da Organização das Nações Unidas, em setembro de 2015, no sentido de estruturar metas de promoção

dos direitos humanos, construídas sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, se comprometendo de que ninguém seria deixado para trás, ainda assim, fazendo o possível para alcançar em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás, e contando com a parceria colaborativa dos países interessados, dentre eles, o Brasil.

O principal objetivo deste instrumento multilateral ratificado pelo Brasil é tornar o modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável a nível global, e a esperança é que este objetivo seja alcançado até o ano de 2030. No Preâmbulo da AGENDA 2030, estão contidas as 5 áreas consideradas pela ONU, de extrema importância para o desenvolvimento da humanidade e do planeta. São elas: Pessoas; Planeta; Prosperidade; Paz e Parceria. Dentre elas, a que se destaca no contexto de erradicação das desigualdades é a primeira área; "Pessoas", onde a meta das ações estimuladas pela AGENDA é acabar com a pobreza e a fome, além de garantir que todos os seres humanos possam exercer o seu potencial com igualdade, e dignidade (ONU, 2015.)

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que compõem a AGENDA 2030, são as metas para a construção e implementação concreta do horizonte de um mundo pautado em práticas e leis antidiscriminatórias e transparentes, sem pobreza e desigualdade social, com proteção do clima e do meio ambiente e com a garantia da prosperidade a todas as pessoas de forma igualitária. Estes objetivos são integrados e indivisíveis, e tem em equilíbrio três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Dentro dos 17 objetivos, no ODS 10, está elencado a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles.

Especificamente, no que se refere ao objetivo de diminuição da desigualdade, o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10.3 "visa garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, por meio da promoção de políticas públicas, políticas e ações adequadas, e incluindo a eliminação de políticas e práticas discriminatórias" (ONU, 2015).

Segundo Khamis e Alves (2018), o entendimento é de que, para diminuir as desigualdades, se deve assegurar às populações mais pobres renda, adotar políticas de proteção salarial, promover inclusão social e política, e criar leis mais adequadas, eliminando as leis discriminatórias, além de fiscalizar e regulamentar os mercados financeiros para que não haja concentração de renda de forma excessiva.

O Brasil se comprometeu a trabalhar para implementar estas medidas em seu ambiente jurídico e social, concretizando uma democracia em sua dimensão mais substancial, conforme enuncia no art.1º da Constituição Federal, ao se constituir em um Estado Democrático de Direito, fundamentado na dignidade da pessoa humana. No que se refere especificamente à proteção ambiental, a Constituição Federal assegura a todos, no art. 225, o direito a um ambiente equilibrado ecologicamente, bem como impõe ao poder público o dever da sua preservação para as futuras gerações (Brasil, 1988), o que demonstra o caráter sistemático que atrela a dignidade da pessoa humana à proteção intergeracional do meio ambiente e ao princípio da sustentabilidade que orienta os ODS.

Porém, no diploma constitucional brasileiro, a sustentabilidade não se revela apenas no aspecto ambiental, mas também no âmbito da ordem econômica, ao enunciar no art.170 que esta é fundada nos ditames da justiça social, na defesa do meio ambiente, na busca da garantia de existência digna a todos, sendo direcionada pelo princípio da redução das desigualdades regionais e sociais.

Segundo Canotilho (2010), a sustentabilidade é um dos pilares fundamentais do modelo de Estado Constitucional contemporâneo, podendo ser compreendida como norte para o constitucionalismo do século XXI, assim como foi o humanismo no século XVIII. Contudo, o autor destaca que não somente a nível constitucional a sustentabilidade se impõe, impactando também no direito internacional, representando a institucionalização de "um quadro de direção política nas relações entre os Estados" (Canotilho, 2010, p. 10).

Aqui, a sustentabilidade também não é compreendida apenas em seu sentido estrito, no âmbito ambiental-ecológico. Canotilho propõe uma sustentabilidade constituída em três dimensões: a sustentabilidade ecológica, sustentabilidade econômica e sustentabilidade social.

Esta sustentabilidade tridimensional está conformada em alguns elementos gerais que direcionam sua interpretação em situações concretas de aplicabilidade, como o fato de que a evolução

sustentável é calcada no entendimento de que os humanos devem se organizar de modo que suas ações não os façam viver à custa de outros seres humanos, da natureza, ou de outras gerações, transformando a sua governança e o direito neste sentido.

Desse modo, fica evidente que a concepção de sustentabilidade para Canotilho se alinha com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, na medida em que está profundamente ligado com o entendimento de desenvolvimento sustentável, o qual exige que o crescimento econômico esteja alinhado com a garantia dos direitos sociais, especialmente para as futuras gerações, através da fundação de um novo modo de atuação estatal calcado em práticas igualitárias não-discriminatórias.

Ou seja, no Estado Democrático de Direito brasileiro, como propõe Canotilho, não cabe uma oposição entre o andamento da economia e o usufruto dos direitos sociais, de modo que estes elementos devem estar numa relação simbiótica de fortalecimento. Nesse mesmo sentido, Dantas (2016) leciona que o aspecto econômico não se sobrepõe ao aspecto social, de modo que a questão orçamentária importa a todos os direitos, não somente aos direitos sociais, o que evidencia que a questão da sustentabilidade financeira não deve se afastar da sustentabilidade social.

A escolha das políticas públicas a serem conduzidas pelo Estado nos moldes requeridos pelo ODS 10.3 (que precisam de recursos financeiros), portanto, tem relação com debate orçamentário, na medida em que são estas políticas que vão definir as prioridades do Estado, e é no orçamento que elas serão sustentadas. Portanto, políticas econômicas sustentáveis viabilizam políticas sociais sustentáveis. É o que destacam Motta e Oliveira (2019):

Sendo assim, constitui elemento crucial para a sustentabilidade econômica da política pública que tenham sido normativamente previstas as ações dela concretizadoras e disponibilizadas dotações orçamentárias suficientes para seu atendimento, no orçamento presente, como também feitas as previsões programáticas no plano plurianual de modo que ela possa, a partir daí, ter previsão em lei orçamentária para os exercícios em que deverão se realizar as ações concretizadoras (Motta; Oliveira, 2019, p. 99).

A harmonia entre políticas públicas economicamente sustentáveis e a democratização na seara dos direitos sociais é fundamental para que seja possível avançar na fundação de uma sociedade fundada em princípios não-predatórios e emancipatórios, ou seja, efetivamente democrática.

É no direcionamento desta reflexão que é preciso adentrar na dimensão prática da reflexão sobre a questão orçamentária, pois este é o momento jurídico-administrativo no qual as disputas políticas tomam forma econômica, e vice-versa. Este é o momento de direcionamento de recursos, e, portanto, se articula na existência de diversos mecanismos de proteção às garantias constitucionais, afinal, trata-se de dinheiro público.

Ao tratar de sustentabilidade econômica e social, na perspectiva de um estudo sobre potenciais práticas e políticas discriminatórias, é preciso voltar-se para o ambiente no qual se concretizam as escolhas políticas envolvendo a promoção de direitos e o destaque das tarefas devidas a cada ente federativo: o ciclo orçamentário.

Afinal, discriminar é distinguir, separar, especificar (Brasil, 2025a), ou seja, trata-se da escolha de alguma coisa em detrimento de outra coisa, e está umbilicalmente ligado com o aspecto da desigualdade, na medida em que de uma distinção na oportunidade, surge a desigualdade no resultado, e é disto que trata o ODS 10.3.

Cumprir com os ditames de sustentabilidade dispostos na AGENDA 2030 é fundamental para que seja encontrado equilíbrio entre as políticas públicas que visam atingir a sustentabilidade social e as que visam sustentabilidade financeira, visando a diminuição da desigualdade.

O "Orçamento Secreto"

O ciclo orçamentário brasileiro é pensado para atender e ouvir diferentes setores representativos da sociedade, e por isso, se caracteriza por uma complexa rede de instrumentos que envolvem os três poderes. O orçamento público é o mecanismo pelo qual se fixam as receitas e estimam as despesas do poder público para determinado período (Silva; Avelino; Rodrigues, 2022).

Sendo assim, o art.165 da Constituição Federal estabelece que leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo irão estabelecer os pilares do orçamento, sendo estes o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

As Emendas Parlamentares ao orçamento têm relevante papel no processo orçamentário, visto que são os instrumentos de participação do Poder Legislativo trazidos pela Constituição de 1988, uma novidade em relação aos anos de regime ditatorial (Silva, Avelino, Rodrigues, 2022).

As emendas parlamentares incidem sobre a parcela discricionária das despesas federais, influenciando a distribuição de recursos para Estados, o Distrito Federal, Municípios e entidades privadas, e sofrem limitações ao seu uso, nos termos do 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal de 1988 (Cunha; Bergamin; Telésforo, 2024).

Tradicionalmente, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, o modelo orçamentário brasileiro era inteiramente de caráter autorizativo, ou seja, uma fixação de gastos públicos constante na lei orçamentária não vinculava o gestor ao seu cumprimento, tratando-se de uma mera autorização (Lima, 2017), o que difere do modelo impositivo, que institui uma obrigação na execução dos gastos fixados no instrumento legal supracitado.

Contudo, com o advento da Emenda Constitucional 86 de 2016, o modelo orçamentário impositivo foi alçado a nível constitucional, o que continuou avançando nos anos seguintes, com a indicação da obrigatoriedade de execução das Emendas das Bancadas Estaduais (RP-7) em 2016. Além disso, em 2019, instituiu-se pela primeira vez as Emendas de Comissão Permanente (RP-8) e de Relator-Geral (RP-9). Esta última, é o objeto do presente estudo, que ficou conhecida como "Orçamento Secreto".

As emendas podem ser classificadas em quatro modalidades: as individuais (RP-6), que são elaboradas de forma individual por cada deputado e senador, e tem o referido caráter impositivo, de modo que o Poder Executivo não pode limitar de forma livre este tipo de despesa, vinculando-se o seu contingenciamento ao de outras despesas discricionárias do executivo. As de bancadas (RP-7), estabelecidas pelas bancadas estaduais e do Distrito Federal, também de caráter impositivo, limitadas apenas quando há proporcionalidade ao corte das demais despesas a fim de alcançar metas fiscais. As de comissão (RP-8), sendo elaboradas pelas comissões permanentes da Câmara de Deputados e do Senado Federal, podem ser limitadas pelo Poder Executivo Federal, e apresentam menor transparência no que se refere à origem dos recursos (Cunha; Bergamin; Telésforo, 2024).

Por fim, as Emendas de Relator (RP-9), que autorizam o relator geral do projeto de lei do orçamento anual (PLOA) a adicionar emendas sem a específica identificação do direcionamento do recurso público e dos parlamentares envolvidos na solicitação da emenda. Além disso, não se pode aferir a forma de divisão e o critério de destaque do respectivo gasto público.

Dentre as emendas parlamentares, diferentemente das emendas individuais e de bancada, que têm regras claras de distribuição e identificação dos responsáveis pela destinação dos recursos, as Emendas de Relator permitem o controle de um único parlamentar sobre bilhões de reais, sem a necessidade de justificar os critérios de alocação ou identificar os beneficiários.

Esse cenário cria um ambiente propício para negociações obscuras, troca de favores políticos e desvios de recursos, comprometendo a equidade na execução do orçamento público. Com isso, a ausência de critérios técnicos para a distribuição das verbas enfraquece a fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle, dificultando a identificação de irregularidades e favorecendo a perpetuação de desigualdades regionais.

Além disso, essas emendas, em sua modalidade de transferências especiais foram apelidadas de "Emendas Pix" devido a rapidez no pagamento, os depósitos são feitos diretamente nas contas bancárias de Estados e municípios, sendo que 30% dos recursos obrigatoriamente devem ser usados em investimentos, enquanto os outros 70% podem ser usados livremente. Esse grau de opacidade e

concentração de poder faz com que a emenda do relator seja a mais vulnerável às práticas de corrupção e clientelismo, tornando-a uma ameaça à integridade do processo orçamentário e ao próprio princípio democrático de gestão pública responsável.

Nesse cenário de novos dilemas levantados por esta modificação nas forças dos poderes no processo orçamentário, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar sobre a regulamentação das emendas impositivas, notadamente as emendas do "orçamento secreto", a partir das decisões da então Ministra Rosa Weber, que as definiu como inconstitucionais, e do Ministro Flávio Dino, que suspendeu a execução das emendas impositivas, até a elaboração de regras de transparência:

Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (Emendas do Relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal (Brasil, 2024a, p. 4)

Também, aludiu-se ao entendimento dos Ministros Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso no sentido de que o princípio da transparência está estreitamente ligado com o fortalecimento democrático (Brasil, 2024a), o que enseja o reconhecimento institucional da necessidade de se repensar esta medida diante dos pilares ordenamento jurídico brasileiro, essencialmente, a democracia.

Nesta decisão da ADPF 854, o ministro Flávio Dino (Brasil, 2024a) argumenta que essa modalidade de emenda não possui previsão constitucional e opera de maneira opaca, ocultando os reais solicitantes das despesas. Isso ocorre por meio da utilização de uma rubrica orçamentária única (RP-9), que concentra todas as despesas sob a responsabilidade formal do Relator-Geral do orçamento. Dessa forma, o relator atua como intermediário entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal, o que compromete a transparência e a fiscalização dos recursos públicos.

Entre 2020 e 2023, os empenhos relacionados ao "orçamento secreto" ultrapassaram R\$ 45,1 bilhões, com indicações de verbas feitas por deputados e senadores sem a necessidade de identificação, conforme se depreende da plataforma Siga Brasil (Brasil, 2025b).

Há um conjunto de disposições internalizadas que orientam as práticas sociais, muitas vezes de maneira automática e contribui para a reprodução das estruturas sociais vigentes. Essa ideia pressuposta é denominada pela teoria do "habitus", que representa a forma na qual as estruturas sociais se incorporam nos indivíduos, moldando suas maneiras de pensar e agir (Bourdieu, 1972; Setton, 2002).

Analisando o "Orçamento Secreto" a partir desse conceito, percebemos que esta prática é passível de reforçar um "habitus" político clientelista, no qual a distribuição de recursos públicos passa a ser ainda mais utilizada como um mecanismo de barganha política e favorecimento pessoal, agora sem qualquer possibilidade de enquadramento em princípios republicanos como transparência, impessoalidade e eficiência.

Nesse viés, a análise dos municípios que receberam os maiores montantes do chamado "orçamento secreto" revela uma correlação significativa entre o volume de recursos destinados e o sucesso eleitoral dos representantes políticos dessas localidades.

Durante o ciclo eleitoral de 2022, levantamento exclusivo da Revista Piauí feita pelo jornalista Ricardo Souza (2022) apontou que, entre os principais partidos do país, como PL, Republicanos, PTB, União Brasil, PSC, PP e Patriota, mais de R\$6,2 bilhões foram distribuídos por meio de emendas do relator. Esse montante contribuiu para a reeleição de pelo menos 140 deputados federais, indicando que a alocação estratégica desses recursos fortaleceu as bases eleitorais desses parlamentares.

Nesse sentido, levantamento da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024b) apontou que municípios do Amapá lideraram os repasses per capita provenientes dessas emendas, com destaque para cidades como Tartarugalzinho, Pracuúba e Cutias, todas sob influência política do mesmo senador.

Essa concentração de recursos em redutos eleitorais específicos sugere que o uso estratégico das emendas do relator serve como ferramenta para consolidar o poder político local, influenciando diretamente nos resultados eleitorais e, potencialmente, perpetuando práticas clientelistas que comprometem a equidade na distribuição de recursos públicos, conforme sistematizado na Tabela 01.

Segundo dados da CGU coletados entre 2020 e 2023, a partir do Tesouro Gerencial, o cálculo dos valores empenhados nos 10 municípios mais relevantes na lista de beneficiados pelo "Orçamento Secreto" tiveram empenhados, aproximadamente, o valor de 265 milhões. Já o pagamento total (exercício e RPA) contabiliza, aproximadamente, R\$ 123 milhões. Além disso, destaca-se que nesses mesmos 10 municípios analisados, em 8 ocorreu a reeleição ou eleição de aliado na prefeitura. Ou seja, tal dado ressalta a propagação das práticas clientelistas causadas pelo uso da RP-9.

Segundo cruzamento feito pelo GLOBO (2023), entre dados de execução do Orçamento e os resultados populacionais do Censo 2022, divulgado pelo IBGE perfil das prefeituras beneficiadas por faixa populacional em 2022 representa-se por 41,68% em cidades com até 100 mil habitantes, 28,12% em cidades com população entre 100.000 a 500.000 habitantes, 9,46% em cidades com população entre 500.000 a 1.000.000 e 20,74% em cidades com população acima de 1 milhão de habitantes. Ou seja, mais de $\frac{1}{3}$ da distribuição orçamentária das "emendas pix" liberadas está concentrada em municípios com até 100 mil habitantes.

Essa distribuição de orçamento, em números próprios, define-se por R\$ 75,39 por pessoa em cidades de até 100 mil habitantes, R\$ 16,41 por pessoa em cidades com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, R\$ 6,58 por pessoa em cidades com população entre 500.000 a 1.000.000 e R\$2,94 por pessoa em cidades com população acima de 1 milhão de habitantes.

Já nas eleições de 2024, dados recolhidos pela Controladoria Geral da União (Brasil, 2024c) expõem um novo dado no perfil da destinação de verbas por emenda. Foi exposta uma disparidade relevante: municípios com menos de 5.000 habitantes e baixo IDH (inferior a 0,600) receberam, em média, R\$584 por pessoa em emendas.

Esse valor é quase 14 vezes maior do que os R\$ 42 per capita destinados a cidades mais populosas (acima de 50.000 habitantes) e com IDH elevado (igual ou superior a 0,750). Ou seja, cidades com menos de 50 mil habitantes são beneficiárias de transferências especiais de "emendas pix" em uma proporção bem maior à sua faixa populacional.

Esse descompasso evidencia um critério de distribuição dissociado de parâmetros claros, conforme indicado na Tabela 01.

O empenho para as emendas individuais em 2024 foi de R\$ 24,9 bilhões, sendo $\frac{1}{3}$ dele representado pelas "emendas pix", totalizando R\$ 8,2 bilhões dispostos para a RP-9 (Brasil, 2025c). No entanto, após a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688 e a 7695, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 o ministro Flávio Dino determinou o monitoramento das "emendas pix" e exigiu a apresentação dos respectivos planos de trabalho, referentes a aproximadamente R\$ 21,2 bilhões efetivamente transferidos entre 2020 e 2024 (Brasil, 2024c).

Posteriormente, o ministro autorizou o pagamento das emendas destinadas à saúde, desde que limitadas a garantir os pisos mínimos pré-estabelecidos pela Constituição. Essa decisão foi ampliada a todos os processos de discussão das emendas parlamentares, com o intuito de promover o cumprimento dos requisitos constitucionais, principalmente o princípio da transparência na alocação desses recursos. Nesse âmbito, conforme citado na decisão do Ministro Flávio Dino, a Ministra Rosa Weber (Brasil, 2024a, p. 7) afirmou:

No âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-

A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado amplo acesso público. Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público.

O Ministro Flávio Dino (Brasil, 2024a, p. 10) destacou que tentativas de meras mudanças de nomenclaturas que mantivessem a prática orçamentária sem transparência seriam rechaçadas: “Fica evidenciado que não importa a embalagem ou o rótulo (RP 2, RP 8, “emendas pizza” etc.). A mera mudança de nomenclatura não constitucionaliza uma prática classificada como inconstitucional pelo STF, qual seja, a do “orçamento secreto”.

Esta movimentação também conflita frente à esta posição do Ministro Flávio Dino (Brasil, 2024a, p. 6): “Friso que todas as práticas viabilizadoras do “orçamento secreto” devem ser definitivamente afastadas, à vista do claro comando deste Supremo Tribunal declarando a inconstitucionalidade do atípico instituto.”

O Brasil, se destaca pelo seu sistema orçamentário amplamente capacitado de alterações legislativas. Essa dinâmica impõe a necessidade de um debate mais aprofundado na priorização de medidas de estabilidade monetária e ajuste fiscal, os quais impactam diretamente os gastos em políticas sociais, ambientais e de progresso econômico (Cunha; Bergamin; Telésforo, 2024). Além disso, este debate não se baliza apenas no aspecto sintático constante no texto constitucional, mas na efetivação ampla e concreta dos compromissos assumidos pelo país para com seus cidadãos, onde se insere o ODS 10.3, que ao tratar da eliminação de práticas e políticas discriminatórias, se coloca num campo oposto ao do “orçamento secreto”.

Ou seja, a RP-9 está na contramão da garantia de que todos os entes receptores de recursos tenham acesso justo e igualitário ao dinheiro público, com critérios claros de escolha e com transparência e publicidade na fiscalização.

O “orçamento secreto” permite que parcela dos parlamentares tenha influência desproporcional sobre a destinação de verbas, o que pode ocasionar o benefício desproporcional de regiões ou grupos específicos, ocasionando uma prática discriminatória em relação a grupos sociais sub-representados.

ODS 10.3 em xeque: A (In)Sustentabilidade do “Orçamento Secreto”

A Agenda 2030 é, essencialmente, um protocolo de atuação para diversos atores no âmbito dos direitos humanos. São diversos os direitos elencados em seu bojo, todos relevantes enquanto direcionadores de tomada de decisão, com o objetivo de alcançar melhoras efetivas na vida dos cidadãos.

Sendo assim, a partir de sua internalização pelo ordenamento jurídico brasileiro, se torna um instrumento que faz parte do arcabouço de metas do Estado, notadamente na formulação de políticas públicas e na formulação de práticas administrativas, como é o RP-9 (“orçamento secreto”).

As emendas do relator não são propriamente uma política pública, visto que apesar de também ser um mecanismo de planejamento estatal, uma política pública propriamente dita se caracteriza por ter objetivos definidos, metas, resultados previstos, regulação normativa, indicadores, além de ser preciso a definição de um problema específico a ser enfrentado com determinada quantidade de recursos (Ciconello, 2016).

Portanto, o “orçamento secreto” é melhor enquadrado como uma prática dentro do processo orçamentário, que determina a escolha do direcionamento de parte relevante dos recursos públicos para determinado setor, área ou grupo social. Assim, realizando uma análise das categorias trabalhadas no ODS 10.3, não sendo a RP 9 uma política pública, percebe-se que a análise de fato se detém no questionamento da natureza discriminatória ou não da prática do “orçamento secreto”.

Para isso, é preciso compreender se uma prática orçamentária deve estar submetida a parâmetros de direitos humanos, como o ODS 10.3, e como o conceito de sustentabilidade auxilia na compreensão desta pergunta. Para Santos (2016, p. 212), os instrumentos de programação orçamentária são pilares fundamentais para alcançar resultados políticos concretos, de modo que os compromissos assumidos pelos representantes constituídos “que não alcancem tradução em decisões orçamentárias tendem a compor a agenda formal das políticas, mas gerar pouco, se algum, resultado substantivo”.

Ou seja, a tradução orçamentária dos compromissos assumidos pelo Estado através de suas autoridades constituídas, é elemento central para garantir a materialidade de determinada política pública enquanto política de Estado. Ou seja, é através da inserção dos elementos da política na programação orçamentária que se identifica a maturação da agenda formal em agenda substantiva (Santos, 2016).

David (2018, p. 302) destaca que os direitos humanos são norteadores neste papel de fundamentação, ou seja, de sustentação da formulação de uma agenda formal, que através da política fiscal-orçamentária, se tornará em uma agenda substantiva de resultados concretos: Nas Américas, a jurisprudência dos tribunais nacionais tem focado, sobretudo, no gasto público e sua relação com a realização dos direitos – escassez de recursos, desigualdade na alocação, falta de transparência, limitações à participação social e acesso a informação.

O gasto público está a serviço da viabilização de direitos, não sendo a sustentabilidade orçamentária um fim em si mesmo. Ciconello (2016, p. 167-168) destaca que as obrigações dos Estados Nacionais no âmbito dos direitos humanos são de respeitar, proteger, promover e reparar, com o cumprimento destes deveres dando substância a um Estado Democrático de Direito, como determina o art.1º da Constituição Federal brasileira.

Nesse sentido, Fonte (2009, p. 42-43) é categórico ao afirmar que toda política pública depende de gasto público, de modo que é nas leis orçamentárias, nas diretrizes orçamentárias e nos planos plurianuais que se estabelece o ponto de partida das políticas públicas. Em 2024, a Secretaria Nacional de Planejamento apresentou relatório que apresenta o compromisso do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, possibilitando que o acompanhamento do cumprimento dos ODS seja feito em conjunto com o acompanhamento do PPA.

No documento, reitera que os países signatários estão vinculados a direcionar suas políticas públicas e instrumentos de planejamento orçamentário no sentido dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável e suas 169 metas:

O PPA 2024-2027 é um marco simbólico da reconstrução da capacidade do Estado brasileiro de direcionar sua atuação para o alcance do desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões, reforçando o compromisso do Brasil em acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, conforme acordado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. (Brasil, 2023, p. 6)

Especificamente sobre o ODS 10, o documento reitera o alinhamento deste objetivo com o art.3º da Constituição Federal, destacando os objetivos da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da erradicação da pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 2023, p. 179).

Isto é importante devido ao papel do PPA de nortear e balizar o planejamento orçamentário que será feito mais especificamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Contar com um PPA comprometido com a Agenda 2030 é um passo importante no que se refere à referida correlação entre política orçamentária e direitos humanos.

Porém, no plano de fundo deste relevante instrumento, o próprio procedimento legislativo encampa uma direção prática diferente e limita a amplitude da tomada de decisão no processo

orçamentário. Santos (2016, p. 213) alerta sobre as limitações do PPA isoladamente, que, a despeito de sua importante posição como instrumento normativo, não é documento de planejamento estratégico da administração pública, visto que “ele não tem escopo para veicular todos os atributos de um plano estratégico de referência (diagnóstico, cenários, estratégias, custos e requisitos organizacionais).”

Além disso, a limitação temporal inerente ao PPA dificulta a implementação dos objetivos que o sustenta, pois está condicionado ao período de mandato do governo eleito para o poder executivo. É por isso que os direitos humanos têm papel fundamental para dar o caráter de longo prazo dos objetivos do PPA, visto que estes não estão limitados temporalmente e devem ser respeitados por todos os governantes instituídos:

Esses aspectos indicam que, para figurar como instrumento de realização de resultados consistentes de longo prazo, o PPA precisa, ele próprio, espelhar-se em referencial de ordem superior acerca das políticas de Estado. Tal referencial deve-se traduzir em planos estratégicos nacionais, setoriais ou temáticos, devidamente validados no processo político-institucional (Santos, 2016, p. 214).

Neste raciocínio, é possível inferir que a prática do “orçamento secreto”, realizada já na reta final do processo orçamentário (na LOA), contraria as disposições do PPA vigente, bem como do instrumento que o fundamenta (Agenda 2030), que o Brasil é signatário. Com o montante cada vez maior direcionado para emendas parlamentares, a capacidade do entendimento de problemas e de posterior formulação de políticas públicas pelo Poder Executivo fica bastante limitada, principalmente pelo engessamento dos gastos discricionários do governo, desembocando num desequilíbrio decisório entre os poderes (Cunha; Bergamin; Telésforo, 2024, p. 4).

Respeitar, proteger, promover e reparar direitos humanos demanda o planejamento adequado e o comprometimento institucional no cumprimento de inúmeras metas, entre elas, o ODS 10.3. Isto cria uma relação indissociável entre orçamento, políticas públicas e sustentabilidade, numa relação lógica de dependência.

Para efetivar o princípio de sustentabilidade nas dimensões propostas por Canotilho é fundamental a existência de políticas públicas efetivas, que por sua vez, necessitam de orçamento adequado. Isto dá substância ao que afirma Lima (2017, p. 109), de que o orçamento deve ser o momento máximo de cidadania, visto que é o momento no qual as escolhas públicas são feitas.

Uma sustentabilidade restrita ao campo ambiental não é suficiente, visto que o equilíbrio nas relações humanas perpassa uma gama ampla de mudanças, entre elas, mudanças sociais e econômicas que de fato promovam melhorias intergeracionais. Ou seja, “a sustentabilidade está relacionada com as decisões tomadas pelos diversos agentes públicos intervenientes no ciclo das políticas públicas”, uma vez que o “equilíbrio só é alcançado quando há vantagens para todos” (Motta; Oliveira, 2019, p. 97).

Assim, é possível enfrentar a problemática que orienta esta investigação e afirmar que o “orçamento secreto” viola o ODS 10.3 em específico ao negar à pluralidade de agentes sociais na tomada de decisões sobre o montante de recursos direcionados para políticas públicas, não cumprir com deveres de transparência e publicidade, além de ferir o princípio da sustentabilidade que sustenta a Agenda 2030 devido ao engessamento e limitação do orçamento na construção de projetos estruturantes.

Em outras palavras, a desconformidade do “orçamento secreto” em relação ao ODS 10.3 se dá em sentido amplo, ao ferir o princípio da sustentabilidade que orienta a Agenda 2030 e o ordenamento constitucional brasileiro, e em sentido estrito por ser uma prática discriminatória.

Além dos montantes dispostos no tópico anterior, isto se revela também na interferência do “orçamento secreto” nos recursos do Ministério do Desenvolvimento Regional entre 2020 e 2022, implicando na execução das políticas públicas desta pasta responsável por, entre outros, implantar o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem como objetivos reduzir desigualdades

regionais e promover a inserção social produtiva da população, além de exercer atividades finalísticas relevantes ao desenvolvimento regional e urbano:

O que se observou durante a gestão 2020-2022 do Ministério do Desenvolvimento Regional foi uma administração voltada a prioridades alheias às peças orçamentárias, o que comprometeu 40,72% do orçamento em 2020, 36,14% em 2021 e 8,52% em 2022 apenas para a execução das emendas de relator. Ao se optar por esse tipo de diretriz, diversas políticas planejadas tiveram que ser sacrificadas, uma vez que os recursos orçamentários são finitos, para priorizar tratativas individuais com parlamentares (Santos; Reis, 2024, p. 204).

Políticas públicas desempenham papel central no cumprimento das metas da Agenda 2030 e dos objetivos do art.3º da Constituição Federal. O insucesso de determinada política é multi-fatorial, de modo que não é somente um fato que irá obstar o desenvolvimento da política. Ainda assim, “pode-se afirmar que as peças orçamentárias formuladas durante uma gestão estabelecem prioridades de execução, com orçamentos específicos destinados à condução das atividades” (Santos; Reis, 2024, p. 204).

Na mesma direção, Neto (2023, p. 101) destaca que o “orçamento secreto” é um obstáculo para a construção de um país desenvolvido, justo e solidário, fragilizando o Estado Democrático de Direito, visto que os recursos foram direcionados para as bases eleitorais dos parlamentares, criou um rito próprio e obscuro para as emendas do relator, configurando um “sequestro” do orçamento público por setores influentes da sociedade.

A partir dos elementos empíricos e normativos analisados, é possível sistematizar esta investigação em três dimensões centrais: transparência, equidade e sustentabilidade. Estas categorias são centrais e refletem não apenas aspectos estruturais do processo orçamentário, mas também evidenciam pontos de tensão entre a prática do “orçamento secreto” e os parâmetros estabelecidos pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 10.3, conforme apresentado na Tabela 01.

Tabela 01: Síntese dos resultados

Elemento analisado	Evidência	Impacto sobre o ODS 10.3
Transparência	Ausência de critérios claros no direcionamento das Emendas	Reforço de práticas discriminatórias na alocação dos recursos
Equidade	Concentração de recursos em poucos entes federativos	Ampliação das desigualdades regionais
Sustentabilidade	Violação aos princípios da publicidade e isonomia	Incompatibilidade normativa

O raciocínio que se extrai é o seguinte: instrumentos de direitos humanos (ODS 10.3) pautam a política fiscal-orçamentária, que representa a tomada de decisão do estado para onde vão os recursos, que são limitados. Se esta decisão é tomada sem publicidade, transparência, impessoalidade e moralidade, implica em descumprimento de parâmetros de democratização dos recursos que são de todos os brasileiros, e que portanto, deveriam ser distribuídos de forma democrática.

Deste modo, trata-se de uma prática discriminatória que ao não contemplar o princípio da sustentabilidade (Agenda 2030 e Constituição) promove a desigualdade de oportunidades, por não direcionar os recursos para atender a problemas sociais e construir políticas públicas efetivas, e consequentemente, promove a desigualdade de resultados, através da perpetuação de uma prática discriminatória.

Por ser secreto, é antidemocrático, e por isso, discriminatório. É negar que os diferentes grupos sociais, principalmente os sub representados, saibam para onde vai o dinheiro público e cobrem os

representantes.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, percebe-se que o ODS 10.3 tem como fundamento a proposta de garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, por meio da promoção de políticas públicas e ações adequadas, incluindo a eliminação de políticas e práticas discriminatórias.

Todavia, a prática do “orçamento secreto” tem o potencial de violar esse objetivo, uma vez que a ausência de transparência e publicidade na distribuição de verbas gera uma distinção nas oportunidades, o que leva à perpetuação da insistente desigualdade de resultados no Brasil, e pode caracterizá-lo como prática discriminatória.

Conclui-se que a prática do “orçamento secreto” simboliza uma distorção no direcionamento dos recursos públicos, que vai na contramão dos compromissos firmados pelo Brasil na Agenda 2030, especificamente na meta 10.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Meta essa que almeja reduzir as desigualdades “por meio de eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito”.

O “orçamento secreto” não somente viabiliza a invisibilidade na gestão de recursos, mas também desbalanceia a distribuição de verbas e favorece parlamentares influentes, possibilitando o aumento de desigualdades regionais e setoriais.

Além disso, uma prática como a do “orçamento secreto” fere o Estado Democrático de Direito, visto que por ser secreto, é antidemocrático, e por isso, discriminatório. É negar que os diferentes grupos sociais, principalmente os sub-representados, saibam para onde vai o dinheiro público e cobrem os representantes.

Reitera-se: a desconformidade do “orçamento secreto” em relação ao ODS 10.3 se dá em sentido amplo, ao ferir o princípio da sustentabilidade que orienta a Agenda 2030 e o ordenamento constitucional brasileiro, e em sentido estrito por ser uma prática discriminatória.

Para atender às metas de sustentabilidade do país de maneira eficaz, o Brasil deve contar com um planejamento financeiro que garanta a prestação de contas fiscal transparente, priorizando investimentos que estejam alinhados com uma visão geral para o desenvolvimento nacional. Isso garantirá a utilização adequada dos recursos públicos de forma justa, evitando práticas que possam estimular a corrupção ou aumentar as disparidades estruturais.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, P. **O esboço de uma teoria prática**, 1972. Disponível em: <https://www.academia.edu/94001953/Esboço%20de%20Uma%20Teoria%20da%20Prática%20de%20Pierre%20Bourdieu>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento. **PPA 2024-2027 e o ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (BR). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**, Min. Flávio Dino, 17 de junho de 2024. 2024a.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório CGU - Parari**. 2024b. Disponível em: <https://www.portaldacapital.com/wp-content/uploads/2024/09/relatorio-cgu-parari.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Pauta 2: Rastreabilidade das Emendas Parlamentares - CGU.** 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/pautas/pauta-2-rastreabilidade-das-emendas-parlamentares-cgu-2.pdf> . Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Manual de Comunicação: discriminar e discriminar.** 2025a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/estilos/discriminar-discriminar>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Siga Brasil: Emendas.** 2025b. Disponível em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Tesouro Transparente. **Painel das Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada.** 2025c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada> . Acesso em: 14 mar. 2025.

CAMPELLO, T.; GENTILI, P.; RODRIGUES, M.; HOEWELL, G. R. Faces da desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficaram para trás. **Revista Saúde e Debate**, São Paulo, v. 42 (spe 3), 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S305>.

CANOTILHO, J. J. G. O princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, v. VIII, n. 13. 2010.

CICONELLO, A. Políticas Públicas de Direitos Humanos. *In*: DELGADO, A. L. de M.; GATTO, C. I.; REIS, M. S.; ALVES, P. A. (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos** – Coletânea. Brasília: Enap, 2016. p. 161-188.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Tradução Lucianna de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, M. L.; BERGAMIN, J.; TELÉSFORO, J.; BRENCK, C.; RIBEIRO, R. **As emendas parlamentares e a disputa do orçamento em um contexto de austeridade fiscal.** São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), Nota de Política Econômica, n. 59, 2024.

DANTAS, M. C. Sustentabilidade não é austeridade: constitucionalismo em tempos de crise. 3. ed. *In*: DANTAS, M. C.; LIMA, R. M. R.; MODESTO, P. **Estado Social Constituição e Pobreza.** Instituto Jurídico Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2016. s.p.

DAVID, G. Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais. *In*: Sociedade Brasileira de Economia Polítca. **Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 289-330.

FONTE, F. de M. **A intervenção judicial no âmbito das políticas públicas orientadas à concretização dos direitos fundamentais.** 2009. 307 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

FRAGOSO, J. **A Sociedade Perfeita: As origens da desigualdade social no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HOBBS, T. **O Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Em 2023, pobreza no país cai ao menor nível desde 2012**. Agência de Notícias IBGE, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42043-em-2023-pobreza-no-pais-cai-ao-menor-nivel-desde-2012> . Acesso em: 18 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. **Retrato dos rendimentos do trabalho** - resultados da PNAD continua do quarto trimestre de 2024. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/desigualdade-de-renda>. Acesso em: 10 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. **Carta de Conjuntura: Nota de Conjuntura 13 – 1º Trimestre de 2025**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220804_nota10_indicadores_mensais_mercado_trabalho_jun22.pdf. Acesso em: 18 mar. 2025.

KHAMIS, R. B. M.; ALVES, J. da S. A redução das desigualdades no Brasil e o objetivo de desenvolvimento sustentável Nº 10. **JURIS**, Porto Alegre, v. 28, n. 2, p. 135-154, 2018. DOI: <https://doi.org/10.14295/juris.v28i2.8357>. Acesso em: 25 fev.2025.

LIMA, T. C. M. de. **O orçamento público como instrumento de efetivação das políticas públicas e garantia da sustentabilidade**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) da Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017.

LOBIONDO-WOOD, G.; HABER, J. **Pesquisa em enfermagem: métodos, avaliação crítica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2001.

MOTTA, F.; OLIVEIRA, A. F. de. **Sustentabilidade econômica e políticas públicas**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, n. 78, p. 87-113, 2019.

O GLOBO. **Cidades de até 100 mil habitantes concentram 85% das emendas Pix neste ano**. O Globo, ago. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/08/07/cidades-de-ate-100-mil-habitantes-concentram-85percent-das-emendas-pix-neste-ano.ghtm>. Acesso em: 18 mar. 2025.

ONU. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 24 jan. 2025.

SANTOS, B. C. F. dos; REIS, U. L. S. dos. A interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas do Ministério do Desenvolvimento Regional (2020-2022). **REJUR**, Mossoró, v. 8, n. 15, p. 189-209, 2024.

SANTOS, R. de C. L. F. dos. Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal. In: DELGADO, A. L. de M.; GATTO, C. I.; REIS, M. S.; ALVES, P. A. (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Brasília: Enap, 2016. p. 211-242.

SETTON, M. da G. J. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 60-70, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782002000200005>.

SILVA, C. J. da; AVELINO, E. M. C.; RODRIGUES, J. M. Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada: indo além do poder de emenda versus poder de agenda. *In*: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea; Brasília: Cepal, 2022. p. 741.

SOUZA, R. **Centrão colhe os votos do orçamento secreto**. Piauí, 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/centrao-colhe-os-votos-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 18 mar. 2025.