



UEPB

UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS I

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

CAIO LINS VIANA

**PRINCÍPIO REPUBLICANO, DEMOCRACIA E ORÇAMENTO SECRETO: UMA
ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE
EMENDAS DO RELATOR À LUZ DA ADPF Nº 854**

CAMPINA GRANDE

2024

CAIO LINS VIANA

**PRINCÍPIO REPUBLICANO, DEMOCRACIA E ORÇAMENTO SECRETO: UMA
ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE
EMENDAS DO RELATOR À LUZ DA ADPF Nº 854**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Estadual da
Paraíba como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Estado e Domínio
Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira

CAMPINA GRANDE

2024

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

V614p Viana, Caio Lins.

Princípio republicano, democracia e orçamento secreto [manuscrito] : uma análise da inconstitucionalidade da execução orçamentária de emendas do relator à luz da ADPF nº 854 / Caio Lins Viana. - 2024.

55 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2024.

"Orientação : Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira , Coordenação do Curso de Direito - CCJ. "

1. Orçamento secreto. 2. Supremo Tribunal Federal. 3. Direito orçamentário. I. Título

21. ed. CDD 343.034

CAIO LINS VIANA

**PRINCÍPIO REPUBLICANO, DEMOCRACIA E ORÇAMENTO SECRETO: UMA
ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE
EMENDAS DO RELATOR À LUZ DA ADPF Nº 854**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Centro de Ciências
Jurídicas da Universidade Estadual da
Paraíba como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

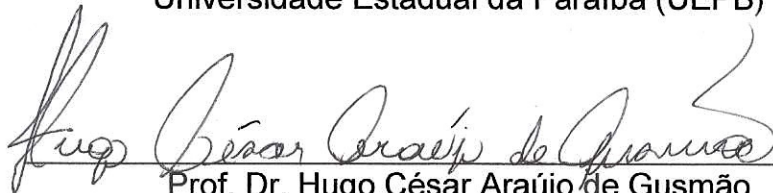
Área de concentração: Estado e Domínio
Econômico.

Aprovada em: 24/05/2024

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Alexandre Henrique Salema Ferreira (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Dra. Maria Cezilene Araújo de Moraes
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

AGRADECIMENTOS

A Deus, o Criador, pelo dom da vida, pelo sustento e pelo amparo ao longo de toda a minha trajetória, que devo exclusivamente à sua misericórdia infinita, que não abandonou este infiel pecador.

Ao Sagrado Coração de Jesus, no qual estão todos os tesouros da sabedoria e da ciência, pelo dom da inteligência e por todas as indulgências imerecidas.

À Virgem Maria, de Conceição Imaculada, de quem sou servo, pelas graças que, do Céu, trouxe para este pobre filho, e pela companhia inseparável em todos os passos que trilhei neste mundo efêmero.

Aos meus pais, Elielma Virgínio Lins e Rodrigo Costa Viana, pela família que construíram juntos, pelos esforços feitos na criação de seus dois filhos e por terem sempre buscado as melhores condições de vida e de educação para que fôssemos guiados pelos mais retos caminhos

A todos os meus familiares, pela confiança e pela credibilidade que sempre depositaram em mim, acreditando que este e tantos outros resultados foram e ainda são possíveis.

Aos amigos queridos, de graduação e de vida, pela companhia sincera, pela amizade fraterna e por dividirem esta e outras batalhas comigo.

À UEPB, nossa *alma mater*, pela graduação e pela oportunidade de viver a realidade do ensino público, gratuito e de qualidade.

A todos os professores, pelas experiências, pela dedicação, pelo empenho e por todas as valiosas lições aprendidas em sala de aula, as quais transcenderam a realidade acadêmica e se tornaram mandamentos para a vida.

Ao Professor Doutor Alexandre Henrique Salema Ferreira, pela presteza, pela dedicação e pela atenção com que orientou e guiou este trabalho, fruto também de sua inteligência admirável.

Ao Centro Acadêmico Sobral Pinto, o CASP, do qual fui Tesoureiro, pela grata oportunidade de poder representar os tantos discentes do nosso CCJ.

A todos aqueles que têm a mim em seus corações e em suas orações, agradeço de forma imensurável, em sincera ação de graças.

No Brasil, a *res publica* se transformou em
cosa nostra.

(Roberto de Oliveira Campos)

RESUMO

Este presente estudo tem por objetivo principal analisar, à luz da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, a conformidade constitucional da execução orçamentária das denominadas emendas do Relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, identificadoras do Resultado Primário nº 9 (RP-9), durante o exercício financeiro do ano de 2021. Para tanto, antes de qualquer exposição específica, fez-se um estudo acerca das noções fundamentais no âmbito do Direito Orçamentário, com o intuito de situar teoricamente a pesquisa realizada. Posteriormente, procedeu-se à análise objetiva do fenômeno do orçamento secreto, inaugurado pela execução do RP-9, tanto pela ótica qualitativa, quanto pelo prisma quantitativo. Ao fim, após analisar os argumentos do Tribunal de Contas da União com relação ao orçamento secreto, exarados quando da revisão das contas do Presidente da República, passou-se a um estudo minucioso dos autos da ADPF nº 854, com o intuito de analisar a posição do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à conformidade da execução orçamentária do RP-9 em relação às disposições sobre o tema previstas na Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Orçamento Secreto; Supremo Tribunal Federal; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; Direito Orçamentário.

ABSTRACT

This present study aims to analyze, in light of Fundamental Precept Infringement Petition No. 854, the constitutional conformity of the budget execution of the so-called amendments by the General Rapporteur of the annual budget bill, identified as Primary Result No. 9 (RP-9), during the fiscal year of 2021. To do so, before any specific exposition, a study was conducted on fundamental notions within the scope of Budget Law, with the purpose of theoretically situating the research conducted. Subsequently, an objective analysis of the phenomenon of the secret budget, inaugurated by the execution of RP-9, was carried out, both from a qualitative and quantitative perspective. Finally, after analyzing the arguments of the Federal Court of Accounts regarding the secret budget as expressed during the review of the President's accounts, a thorough study of the records of Fundamental Precept Infringement Petition No. 854 was undertaken, with the aim of analyzing the position of the Supreme Federal Court regarding the conformity of the budget execution of RP-9 with the provisions on the subject outlined in the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Secret Budget; Supreme Federal Court; Fundamental Precept Infringement Petition; Budget Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
EC	Emenda Constitucional
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PV	Partido Verde
RP	Identificadores de Resultado Primário
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	NOÇÕES EM DIREITO ORÇAMENTÁRIO	12
2.1	O ORÇAMENTO PÚBLICO	12
2.2	O RITO DO ORÇAMENTO	14
2.3	AS EMENDAS LEGISLATIVAS E A ORIGEM DO RP-9	19
2.4	O ORÇAMENTO PÚBLICO E A GOVERNABILIDADE	21
3	O ORÇAMENTO SECRETO	25
3.1	ASPECTOS GERAIS SOBRE O ORÇAMENTO SECRETO	25
3.2	O ORÇAMENTO SECRETO EM NÚMEROS	27
3.3	O ORÇAMENTO SECRETO NO TCU	30
4	A ADPF Nº 854	34
4.1	O STF PROVOCADO	34
4.2	A MEDIDA CAUTELAR	36
4.3	A MANIFESTAÇÃO DA AGU	39
4.4	A POSIÇÃO DA PGR	41
4.5	O JULGAMENTO EM PLENÁRIO	43
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

Para o Direito Financeiro, o orçamento público é uma das principais ferramentas de gestão financeira do Estado Democrático de Direito, uma vez que, por meio dele, são definidas as prioridades, os investimentos em políticas públicas e são estimadas as receitas e fixadas as despesas para o exercício financeiro de certo ano.

Nesta seara, a Constituição Federal, em seu artigo 166, §3º, inciso III, alínea “a”, previu como mecanismos de correção de erros ou omissões no projeto de lei orçamentária anual (PLOA), as emendas a serem feitas pelo relator-geral do PLOA, através do Identificador de Resultado Primário nº 9 (RP-9).

No entanto, certas manobras legislativas, ocorridas especialmente no exercício financeiro de 2021, permitiram que o uso das emendas de relator-geral do PLOA fossem desvirtuadas do seu propósito constitucional, instaurando um esquema de utilização das emendas segundo um caráter anônimo, sem identificação do proponente, por meio das quais houve a criação de novas despesas e a ampliação de programações previstas no PLOA sem a devida congruência com o planejamento do Poder Executivo, no que ficou conhecido como “orçamento secreto”.

Acionado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre o tema no curso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 (ADPF), por meio da qual debateu-se a compatibilidade constitucional da questionável prática. Diante do cenário exposto, coloca-se a seguinte questão para análise: a execução orçamentária das emendas do relator-geral, vinculadas ao Identificador de Resultado Primário nº 9 (RP-9), ao longo do exercício financeiro de 2021, ocorreu em conformidade com nossa ordem constitucional?

Para a análise que se propõe, parte-se do pressuposto de que a Constituição Federal de 1988 prescreve um modelo orçamentário a ser seguido pelo Estado, calcado na transparência e na publicidade, de modo que as emendas do relator-geral vinculadas ao RP-9, além de contrárias a tais princípios e à própria moralidade administrativa, dificulta ou, até mesmo, impede o controle e a fiscalização por parte dos órgãos de controle interno e externo, além do controle social pela sociedade civil. Em verdade, o fenômeno do orçamento secreto é mais um dos indicativos da fragilidade do modelo político vigente no Brasil.

Com efeito, os recursos provenientes desse mecanismo orçamentário têm sido utilizados como uma forma de favorecimento político, sem critérios objetivos de distribuição entre os parlamentares e sem a devida transparência em relação à autoria das emendas. Graças a esta realidade, não se sabe quem foi o parlamentar responsável pela indicação da emenda e nem, muito menos, a destinação dos recursos públicos, impossibilitando o controle da execução orçamentária em relação a esses mesmos recursos públicos previstos nas emendas vinculadas ao RP-9.

A presente investigação tem, portanto, o objetivo central de analisar, à luz da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, a conformidade constitucional da execução orçamentária das ditas emendas do relator-geral, associadas ao Identificador de Resultado Primário nº 9 (RP-9), que resultaram no denominado orçamento secreto no exercício financeiro do ano de 2021.

Para tanto, utilizou-se na pesquisa o método dedutivo. Em vista do objeto de pesquisa e do problema proposto, este método revelou-se mais adequado, já que se refere à maneira de realizar inferências, consideradas dedutivamente válidas se as conclusões se coadunarem com as premissas norteadoras da pesquisa.

Desta feita, a pesquisa realizada caracteriza-se como descritiva, buscando tornar mais detalhado o fenômeno abordado e construir uma posição científica sobre sua conformidade com a Constituição Federal, sem esgotar a abordagem, figurando, pois, como um meio de torná-la, em si mesma, mais acessível e compreensível.

Quanto aos métodos de investigação, empregou-se a pesquisa bibliográfica para obter as bases teóricas necessárias, analisando materiais de doutrinadores e juristas sobre as previsões constitucionais relacionadas à tributação e ao orçamento. Além disso, a pesquisa documental será utilizada para acessar documentos oficiais, como os autos da ADPF nº 854 e o relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas do Presidente da República no Exercício Financeiro de 2021. Por fim, nota-se que esta pesquisa possui caráter teórico, descritivo e qualitativo, não envolvendo investigação empírica ou intervenção prática, mas sim uma análise minuciosa do fenômeno do Orçamento Secreto e suas interpretações.

A presente investigação foi movida por um interesse particular na análise das estruturas econômicas do Estado brasileiro, investigando sua formação histórica, consolidação institucional, desenvolvimento e peculiaridades. Esta investigação, portanto, é direcionada ao Direito Constitucional, especialmente no que tange à

tributação, ao orçamento e à ordem econômica e financeira, assim como ao Direito Financeiro, destacando a formulação e execução do orçamento público.

Além do viés acadêmico e científico, este trabalho ostenta relevância social e política ao buscar aprimorar o sistema orçamentário brasileiro, identificando possíveis inconstitucionalidades no uso do orçamento secreto e propondo medidas para assegurar a transparência e a publicidade das despesas públicas. Suas conclusões podem sugerir soluções para corrigir o problema do orçamento secreto, como o estabelecimento de mecanismos de transparência e controle mais efetivos, a revisão das regras de distribuição de emendas parlamentares e a aplicação de punições mais severas para desvio de recursos financeiros do Estado.

A relevância do estudo se estende aos profissionais do Direito e aos estudiosos das Ciências Contábeis, contribuindo para a consolidação de um Estado Democrático de Direito eficiente e, especialmente, voltado à prevalência do interesse público, isto é, dos legítimos interesses da sociedade.

A discussão sobre o orçamento secreto não apenas cativa os estudiosos que buscam aprofundar seu entendimento no tema, mas também ressoa de maneira direta na vida cotidiana das pessoas. Os recursos alocados por meio desse mecanismo poderiam ser direcionados para melhorar as condições socioeconômicas dos indivíduos, com investimentos em áreas cruciais como saúde, educação, infraestrutura e segurança pública. Dessa forma, este trabalho adquire relevância não apenas no âmbito acadêmico, mas também como uma contribuição concreta para a conscientização dos cidadãos brasileiros, que, enquanto contribuintes, enfrentam desafios relacionados à corrupção e práticas questionáveis dos agentes políticos, tanto do ponto de vista constitucional quanto legal. Compreender essas distorções é vital para qualificar reivindicações e expressar indignações que impactam diretamente aqueles agentes, pessoas físicas e jurídicas, que suportam os encargos tributários destinados ao financiamento do Estado brasileiro.

2 NOÇÕES EM DIREITO ORÇAMENTÁRIO

2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO

Em linhas muito elementares, o orçamento público pode ser definido como sendo o instrumento pelo qual o Poder Executivo elabora a previsão da arrecadação das receitas e a fixação da execução das despesas, devendo submetê-lo ao Poder Legislativo, que o autorizará, aprovando-o, com vistas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já estabelecidas (BALEIRO, 1997, p. 387).

O processo de elaboração e de aprovação do orçamento público, nos moldes prescritos constitucionalmente, demanda dos envolvidos a capacidade de alocar escassos recursos públicos em demandas administrativas diversas e numerosas. Portanto, a escassez exige do Poder Público escolhas relacionadas à prioridade de projetos e de iniciativas, levando, por vezes, ao contingenciamento de políticas públicas em detrimento de outras, tidas por juízo administrativo como prioritárias.

Estudiosos como Schick (1988, *apud* PAIVA, 2022, p. 9), abordaram o orçamento público sob a ótica destas demandas financeiras e da alocação de recursos finitos, afirmando que o processamento de orçamentos públicos que criem ou aumentem despesas deve estar diretamente relacionado a pedidos expressos de tal e a consequente previsão e alocação de recursos.

Com efeito, as decisões orçamentárias devem ser fundamentadas em princípios e critérios econômicos, ligado a uma perspectiva de continuidade e de eficácia de políticas públicas, devendo tais decisões serem marcadamente racionais e desconsiderarem influências políticas. Key Jr. (1940, *apud* PAIVA, 2022, p. 9) sintetiza essa lógica da racionalidade objetiva intrínseca ao orçamento público:

[...] canalizar as decisões para a máquina governamental de forma a estabelecer alternativas em justaposição e forçar a consideração de valores relativos. Esse é o efeito de muitos dos arranjos institucionais existentes; mas a questão é raramente colocada dessa forma [...]

Wildavsky e Caiden (2004, *apud* PAIVA, 2022, p. 9-10) traçam algumas conclusões a respeito do processamento do orçamento público, desde a sua elaboração, como proposta, até a sua execução já como diploma legal: primeiramente,

o orçamento público figura como sendo o resultado de consensos na aprovação de políticas públicas ou programas, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; depois, existe no orçamento uma histórica perspectiva de manutenção de escolhas a longo prazo, que envolvem diversos elementos de despesas, tais quais pessoal, materiais, equipamentos, serviços etc.; no âmbito das comissões parlamentares, prioriza-se as discussões de valores atribuídos aos elementos de despesa, relegando os debates sobre a continuidade de programas, e de seus objetivos e resultados, em razão da assimetria de informações ou de um processo de negociação muito complexo; por fim, registra-se que o orçamento público deve atender às diversas solicitações no ciclo orçamentário, considerando sempre que as demandas são superiores aos recursos, exigindo que os ajustes devidos sejam feitos.

Fruto de um grande esforço conciliatório, o orçamento público baseia-se na capacidade que os agentes políticos devem ter de tecer acordos e de renunciar a demandas tidas como não prioritárias. Wildavsky e Caiden (2004, *apud* PAIVA, 2022, p. 9-10) resumizam essa noção:

Se há acordo, vamos em frente. Se há muita controvérsia, deixamos o item de lado. Após um ou dois dias, podemos ter uma lista com dez itens controversos. Aumentamos e cortamos e martelamos esses itens até chegarmos a um acordo.

No entanto, se é por acordos que se chega a um justo orçamento público, é fato também que estes acordos devem se dar no plano de uma relação calcada nos princípios do Estado Democrático de Direito: a separação dos Poderes da República; a garantia dos direitos e garantias fundamentais; e a submissão às leis por governados e governantes. Neste sentido, brilhantemente destaca Linhares Neto (2023, p. 90):

Na elaboração das leis de cunho orçamentário os preceitos não podem ser diferentes, pois elas estabelecem, entre outros aspectos, as metas e prioridades do governo; as regras para elaboração e execução do orçamento da União, as diretrizes de tratamento da dívida pública federal e os valores destinados às ações orçamentárias os quais concretizam os programas e projetos governamentais e tendem a melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Eis porque um dos princípios que norteiam o orçamento público é o da transparência, associado à responsabilização pelo bom e regular uso dos recursos públicos e ao respeito a sua programação. Cita Silva (2022, p. 14):

[...] o princípio da transparência orçamentária possibilita aos cidadãos o acompanhamento da utilização desses recursos, afinal, são eles os principais 'financiadores' das ações do Estado, por meio, preponderantemente, do pagamento dos tributos.

Importa dizer que esta transparência não pode ser resumida à simples publicidade dos atos. Se é fato que orçamento público não publicado não pode ser considerado elementarmente público, também é fato que a busca pela legitimidade democrática da peça orçamentária é orientação imprescindível para a transparência. Aproximando o orçamento público da população, os atos de transparência agem como legitimadores da relação Estado e Sociedade, garantindo que haja, para além dos mecanismos externos e internos de controle, um controle social dos atos orçamentários. Neste sentido, lecionam Mendes e Branco (2016, p. 1445):

O princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações.

Ora, é a própria Constituição Federal de 1988 que garante ao cidadão o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo Estado. Nesta lógica de acesso às informações, é especificamente direito de todo contribuinte – seja cidadão nato, naturalizado ou mesmo estrangeiro residente no país – ter acesso a, por exemplo, de onde vêm as receitas públicas do Estado, como são despendidos esses recursos, dentre outras tantas informações de cunho fiscal.

Tendo o orçamento público natureza de lei *stricto sensu* – não adentrando no mérito das cativantes discussões doutrinárias que entendem possuir o orçamento apenas caráter de lei formal, e não de lei formal-material – existe uma lógica prescrição de como deve ser o processo de elaboração e de aprovação dos chamados instrumentos orçamentários: o rito do orçamento.

2.2 O RITO DO ORÇAMENTO

A Constituição Federal de 1988, de maneira muito clara, define o modelo orçamentário a ser seguido pelos entes públicos no âmbito da Federação. Com efeito, a Carta Magna brasileira, em seu título VI, traz diretrizes gerais relacionadas à

tributação e ao orçamento, abordando, de maneira mais específica, no capítulo II daquele título, normas tangentes às finanças e aos orçamentos públicos. Aquele modelo, ao seu turno, é traçado por meio de três instrumentos fundamentais de planejamento do orçamento público: o plano plurianual – PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e a lei orçamentária anual – LOA.

O plano plurianual, previsto no artigo 165, inciso I, da Constituição Federal, é um instrumento de planejamento de médio prazo utilizado pela administração pública. Com uma vigência de quatro anos, o PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas que irão guiar a atuação do Estado durante esse período. É o PPA que define as políticas públicas a serem implementadas, considerando as necessidades e demandas da sociedade. Dicção do artigo 165, § 1º, do Texto Maior, define que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Acerca da natureza do plano plurianual, vale trazer à baila a lição de Bulos (2020, p. 1541), o qual esclarece que o PPA:

[...] designa, portanto, o plano relativo às despesas de capital naqueles programas de duração continuada, que excedam o orçamento anual em que foram iniciadas. Vale lembrar que o plano plurianual é um plano de investimentos, devendo compatibilizar-se com todos os planos e programas, nacionais regionais e setoriais.

Por sua vez, a lei de diretrizes orçamentárias é uma lei anual que tem como função enunciar as políticas públicas e as respectivas prioridades para o exercício financeiro seguinte. A LDO é responsável por orientar a elaboração do orçamento anual, estabelecendo as chamadas metas fiscais, as prioridades de despesas e as regras para a execução orçamentária. Ela identifica no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, atuando como um elo entre o plano de médio prazo (PPA) e o orçamento anual (LOA).

Segundo o artigo 165, §2º, da Carta Magna, a lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e suas metas – em consonância com trajetória sustentável da dívida pública –, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações nas leis tributárias e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Recobrando as lições de Bulos (2020, p. 1542):

[...] pela sua própria essência, [a LDO] precede à elaboração do orçamento, pois será ela própria que irá fornecer as metas e prioridades que deverão constar no orçamento anual.

Finalmente, a lei orçamentária anual é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho para o exercício financeiro. A LOA estima as receitas e fixa a programação das despesas para o ano seguinte, detalhando como os recursos serão alocados e quais serão as prioridades para aquele período específico. Nos termos do artigo 165, §5º, incisos I, II e III, da Carta Maior, a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração bem como os fundos e fundações por ela instituídos e mantidos.

Em linhas gerais, a LDO desempenha um papel fundamental ao identificar as ações prioritárias presentes no PPA, conectando o planejamento de médio prazo com a execução orçamentária anual por meio da LOA (Barcelos, 2012, p. 116). Essa sequência de instrumentos de planejamento e orçamentação contribui para a gestão adequada dos recursos públicos e para a implementação das políticas governamentais de forma alinhada e coerente. Neste sentido, Silva (2007, p. 61) sintetizou a noção de que a compatibilidade entre as metas constantes no PPA, na LDO e na LOA são fundamentais para a lógica orçamentária, de modo que, se esses instrumentos de planejamento devem manter perfeita sintonia entre si, então, depreende-se que a inconsistência de um refletirá no resultado do outro. Esse modelo é estabelecido na Carta de Outubro, que determina, em seu artigo 165, §7º, que os orçamentos devem estar em conformidade com o PPA. O §2º deste mesmo artigo exige que a LOA seja elaborada de acordo com as disposições da LDO.

Neste sentido, o disciplinamento trazido pela defasada Lei nº 4.320/1964 – recepcionada pela atual ordem constitucional –, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados, supre esta lacuna legislativa com relação à Lei Complementar referida constitucionalmente. Foi nesta toada que Paiva (2022, p. 10) afirmou:

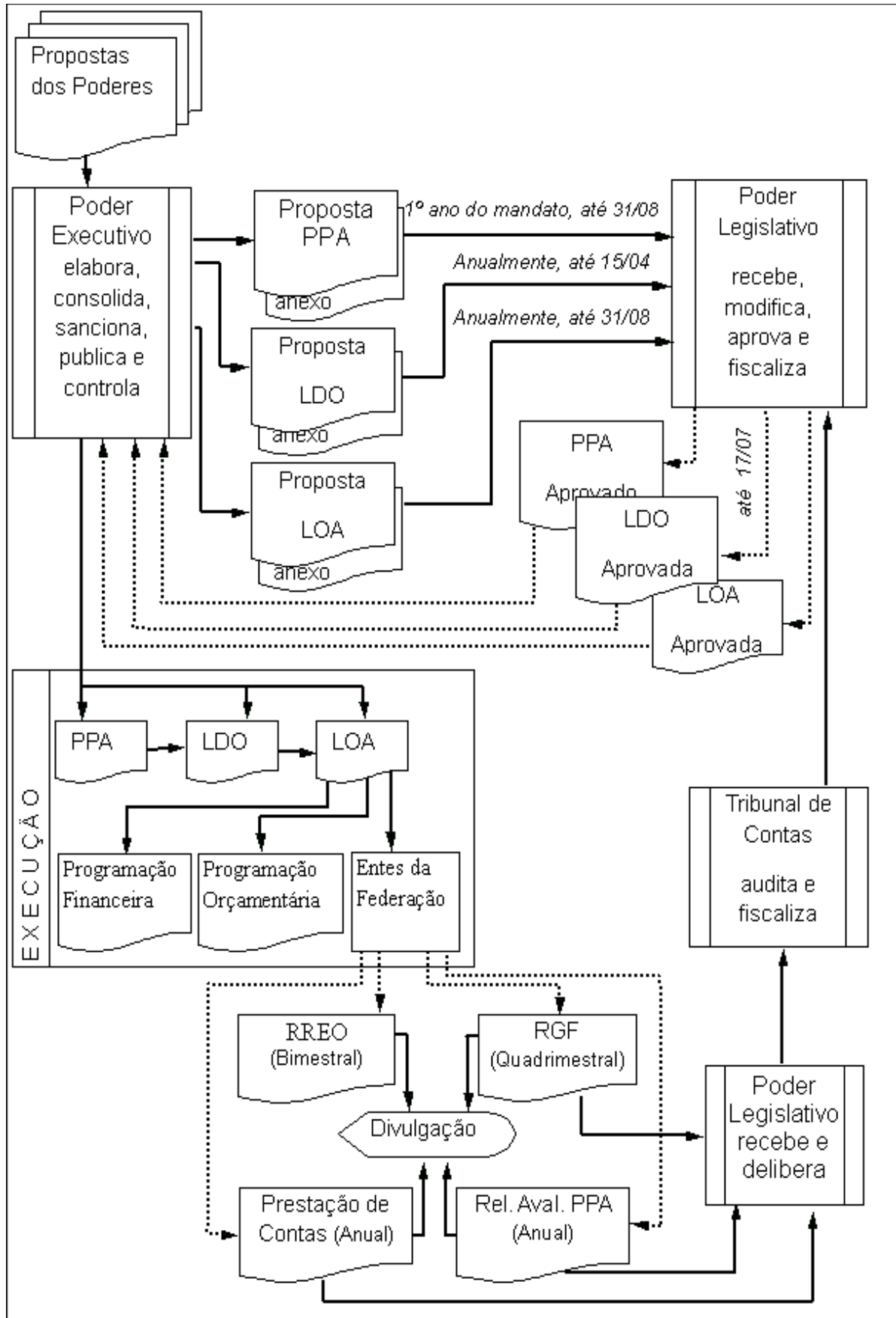
Com a Lei de Finanças (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), associada ao texto constitucional de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar – LC nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), o Brasil tem desenvolvido a institucionalização de uma lógica fiscalista, apoiada em um regime jurídico-normativo de orçamentação e controle interno e externo, dos gastos públicos, associada à transparência e à responsabilização.

Importante dizer, rememorando, que todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo, que as envia na forma de proposta para serem apreciadas e aprovadas pelo Poder Legislativo, sancionando-as ao final. Em se tratando especificamente do orçamento do Poder Executivo, cabe ao seu chefe constitucional executá-las. É responsabilidade do Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar a execução de cada uma das peças orçamentárias expostas. Por isso, Paulo (2016, *apud* PAIVA, 2022, p. 9), evidencia que o conjunto de normas que compõem o sistema constitucional de planejamento e orçamento público “permitem o controle dos detentores de poder, na medida em que disciplina como devem ser disponibilizados e gastos os recursos públicos”. Vale colacionar também que, conforme Garcia (2015, p. 7), a participação do Parlamento, em conjunto com o Poder Executivo, permite a definição clara de metas, objetivos e direcionamento dos gastos públicos por meio de instrumentos de planejamento, orçamento e controle.

No âmbito do Poder Legislativo, a responsabilidade pela apreciação das peças orçamentárias é atribuída à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), conforme estabelecido no artigo 166, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal. Essa comissão, ao seu turno, é composta por 30 Deputados Federais e 10 Senadores da República, cada um com igual número de suplentes, e é regulamentada pela Resolução nº 1, do Congresso Nacional, de 26 de dezembro de 2006. A CMO emite parecer e delibera sobre o projeto de lei do plano plurianual, o PLDO e o PLOA, e suas alterações, como créditos adicionais e outras matérias.

Abaixo, vê-se a esquematização gráfica do processo de tramitação do orçamento público no Poder Legislativo. Mognatti (2008, p. 19) oferece uma descrição concisa do processo de sua apreciação no Congresso Nacional e reconhece que cabe ao Poder Executivo a responsabilidade de estabelecer a agenda para o conjunto de políticas públicas a serem incorporadas no orçamento.

Figura 1 - Processo de apreciação do Orçamento pelo Poder Legislativo



Fonte: MOGNATTI (2008, p. 19)

2.3 AS EMENDAS LEGISLATIVAS E A ORIGEM DO RP-9

Durante a tramitação de cada proposta do PPA, da LDO e da LOA, são apresentadas proposições acessórias que auxiliam na análise das proposições principais e estabelecem regras para atuação dos relatores e apresentação de emendas. Entre essas proposições acessórias, destacam-se o parecer preliminar, os relatórios setoriais (no caso do PLOA), as emendas e os destaques.

A saber, as emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares de forma individual ou coletiva, e só poderão ser admitidas ao orçamento se forem compatíveis com o PPA e com a LDO vigentes, na forma do artigo 166, §3º, inciso I, do Texto Maior. Desta forma, há quatro tipos principais de emendas legislativas: individuais, isto é, as emendas de autoria de cada senador ou deputado; de bancada, de autoria das bancadas estaduais ou regionais; de comissão, apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas; e de relator, feitas pelo deputado ou senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o orçamento público, dito relatório geral (SILVA, 2022, p. 30).

Dentre estas, são programações de execução orçamentária e financeira obrigatória: as emendas individuais, como determina o artigo 166, §§ 9º, 10 e 11, da Carta de Outubro, no total correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita líquida corrente, com a expressa determinação de que tais emendas tenham uma parte da destinação para as ações e os serviços públicos de saúde; e as emendas de bancada, cuja obrigatoriedade de execução, dada pela EC nº 100/2019, determina a garantia de 1% (um por cento) da receita corrente líquida, desde que não haja impedimentos de ordem técnica, conforme a redação do artigo 166, §§ 12 e 13, do Texto Maior.

Nem todas as despesas previstas na peça do orçamento podem ser de execução orçamentária e financeira obrigatória. Isto decorre do fato de que, em regra, o orçamento público tem natureza autorizativa e não impositiva, porque, ao determinar uma fixação dos gastos públicos, possibilita ao gestor realizá-los conforme a arrecadação das receitas nele previstas (PISCITELLI, 2023, p. 60). No entanto, ainda que consideremos que o orçamento público não possui um caráter impositivo, há pouca margem de discricionariedade para o gestor, afinal, uma parte expressiva das receitas é de natureza vinculada.

As despesas orçamentárias são classificadas por meio de Identificadores de Resultado Primário (RP), variando de 0 (zero) a 9 (nove) para distinguir cada tipo de emenda (Silva, 2022, p. 31). No caso das emendas mencionadas, elas são categorizadas da seguinte forma: individuais (RP-6); de bancada (RP-7); de comissão permanente (RP-8); e, por fim, as emendas de relator (RP-9), esta que, vale salientar, não possui um limite de indicação vinculado à receita.

No que diz respeito, especificamente, às emendas do relator-geral do orçamento da União de cada ano, importa dizer que estas emendas figuram como um instrumento útil para a correção de erros ou omissões no projeto da peça orçamentária discutida no âmbito do Poder Legislativo, na forma da dicção do artigo 166, §3º, alínea “c”, da Carta Magna Federal. Estas ferramentas dão ao parlamentar relator da peça orçamentária apresentada o direito de incluir emendas que venham a suprir erros na lógica financeira apresentada. No entanto, até o ano de 2019, estas tais emendas não possuíam Identificador de Resultado Primário próprio, e se confundiam com os indicadores próprios utilizados pelo Poder Executivo: o RP-2 e o RP-3, as ditas despesas primárias discricionárias, ressalvadas as emendas assinaladas com Identificador próprio (PAIVA, 2022, p. 13).

Em abril de 2019, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 128/2019, o PLDO para o Exercício Financeiro de 2020, recebido na forma do PLN nº 05/2019. Durante a tramitação da proposta de LDO, a CMO exarou parecer, aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional, alterando o artigo 6º, §4º, inciso II, alínea “c”, do PLDO 2020, após solicitação da Bancada do Estado de Tocantins, para incluir no rol de Identificadores de Resultado Primário o RP nº 9, “com o objetivo de suprimir lacunas na definição de emendas de bancada estadual, de manter o equilíbrio federativo e de promover o desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2019a, p. 1).

Naquela oportunidade, o Presidente da República sancionou o PLDO 2020, que se tornou a Lei nº 13.898/2019, mas vetou, por meio da Mensagem nº 569/2019, a instituição do RP-9, argumentando que:

Os dispositivos criam novos marcadores de despesas discricionárias de execução obrigatória, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal. (BRASIL, 2019e, n.p.).

No entanto, apenas 21 dias após o veto ao RP-9, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional um PL alterando a recém-sancionada LDO 2020, usando a mesma redação elaborada pelo Congresso Nacional. O trâmite da matéria no Congresso Nacional fora surpreendentemente rápido, e o orçamento secreto, sob a técnica denominação de RP-9, foi inserido definitivamente no Ordenamento pátrio, quando da sanção da Lei nº 13.957/2019 (LINHARES NETO, 2023, p. 93).

Qual é, então, a grande questão em torno das emendas de relator-geral? O processo de aprovação das emendas legislativas pode ocorrer de duas formas: genérica ou específica, dita carimbada. Na primeira, apenas o órgão é indicado, e o beneficiário é especificado em um momento futuro. Na segunda, o beneficiário consta na própria emenda, detalhando a localidade – ente federado – onde será utilizado o recurso financeiro ou até mesmo o objeto da execução (CRUVINEL, 2022, p. 11).

Após a aprovação e sanção do orçamento pelo Presidente da República, a LDO estabelece um prazo para que o Poder Executivo abra o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no qual os parlamentares e as bancadas indicam os beneficiários de cada emenda apresentada de forma genérica, ou reafirmam as indicações já especificadas na própria peça orçamentária, bem como estabelecem a ordem de prioridade de execução (SILVA, 2022, p. 31). Dessa maneira, cada parlamentar revela a destinação e alocação dos recursos públicos de sua cota dentro do orçamento público da União, permitindo à sociedade monitorar a aplicação das verbas atribuídas e verificar se há alguma conexão entre o beneficiário final e o autor da emenda, em prestígio à transparência orçamentária.

No entanto, no caso do RP-9, essa transparência não ocorre, pois o que existe, na prática, é um orçamento destinado a diversos órgãos, sem uma destinação específica nem critérios objetivos para sua distribuição, resultando no uso do termo "orçamento secreto", frequentemente discutido nos mais variados meios de comunicação e redes sociais do país (SILVA, 2022, p. 32).

2.4. O ORÇAMENTO PÚBLICO E A GOVERNABILIDADE

Como consignado anteriormente, se é por meio de acordos políticos que se alcança um orçamento público justo, é importante que esses acordos ocorram dentro de uma relação estritamente republicana. Porém, não é assim que ocorre na prática.

No atual contexto político brasileiro, o orçamento público figura como um poderoso instrumento de que dispõe o Poder Executivo para garantir a articulação da governabilidade perante o Poder Legislativo. Ora, em um país que possui cerca de vinte e nove partidos políticos em atividade, o Congresso Nacional há de refletir esta pluralidade partidária em seus assentos, de modo que, se muito, o partido a que pertence o Presidente da República viria a ocupar cerca de 20% (vinte por cento) desta mista composição. Sendo certo que, para aprovar uma simples matéria ordinária de interesse do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo, o Palácio do Planalto há de garantir que mais parlamentares, dos demais partidos, acompanhem os destinos do Governo no Parlamento. Nesta toada, destaca Faria (2023, n.p.):

Como o Brasil não dispõe de partidos grandes, quando um presidente da República é eleito ele não tem base partidária majoritária para apoiá-lo. Por isso, precisa articular coalizões fora do espectro de partidos com que tenha algum alinhamento ideológico. Líderes dos Centrões costumam ser amorais e avessos à ideia de bem comum. Mas são espertos – e essa é uma tradição do tipo de clientelismo que foi forjado na Primeira República, um período de decadência econômica dos proprietários rurais, quando as relações de poder se desenvolviam a partir do município, onde viviam os coronéis, até chegar à presidente da República com base numa rede de relações envolvendo compromissos recíprocos.

Lavareda (2023, n.p.) expõe que, para além da constatação da existência de um sistema partidário fragmentado, é preciso fazer uma análise ainda mais profunda, em busca de uma origem do fenômeno a partir da mentalidade do eleitor médio:

Cita-se com frequência entre os problemas o excessivo fracionamento das bancadas, mas se tangencia sua extensão e origem. A fragmentação real, na verdade, é muitas vezes maior que a medida pela distribuição das representações partidárias, na qual o país é recordista. Isso porque cada parlamentar leva consigo a consciência de que obteve seu mandato em uma lógica fundamentalmente individualizada, pois a maioria absoluta das legendas inexistente na mente do eleitor.

Estes parlamentares, por sua vez, possuem fortes relações de dependência com políticos e lideranças regionais de suas bases eleitorais, e precisam mantê-las, para garantir sucesso em seus pleitos eleitorais vindouros e para sustentar a dominância de seus grupos políticos nestas áreas. Uma das maneiras de fazer isto, ao seu tempo, é por meio da destinação de fatias do orçamento público da União para

estas áreas, o que o fazem por meio das emendas parlamentares às leis orçamentárias, garantindo que seus interesses eleitoreiros mais particulares venham a constar no orçamento público do país. A partir disso, o Poder Executivo da União, conhecendo o poderoso artifício de que dispõe, utiliza o empenho e a liquidação das emendas para garantir que parlamentares sigam a orientação do Governo em votações importantes. Sobre esta questão, reflete Faria (2023, n.p.):

A questão não é nova. Desde a Primeira República a vida política do País é marcada pela corrosão da representação partidária, em razão da distribuição de verbas públicas para a manutenção de clientelas. [...] Tanto no passado quanto no presente, o *ethos* desse tipo de política é conformado pelo fisiologismo como método em um presidencialismo de coalizão. A base de sustentação dos governos costuma ser um agrupamento de políticos sem ideologia, preocupados com seus interesses e acostumados a negociar apoio ao chefe do Executivo de plantão em troca de cargos e recursos.

No entanto, esta relação está longe de resultar em apenas benefícios para o Poder Executivo: para garantir que as emendas funcionem como “moeda de troca” junto ao Parlamento, a União deve permitir que os interesses dos parlamentares sejam representados nestas inserções ao orçamento público. Por isso, o Governo precisa renunciar a uma parte dos recursos orçamentários e cedê-la ao controle do Congresso Nacional, que haverá de dispor sobre ela. Em tese, os ministros de Estado deveriam definir as prioridades de suas pastas. No entanto, nesse tipo de ação, os parlamentares assumem o protagonismo na destinação dos recursos públicos. Eis a inversão da lógica própria do orçamento: o Poder Legislativo passa a dispor sobre o planejamento que deveria ser próprio do Poder Executivo. É neste sentido que destaca Lavareda (2023, n.p.):

[...] a governabilidade fica à mercê da capacidade de "sedução" dos governos e dos presidentes das casas ao nível individual. Para as questões correntes os representantes ainda podem ser disciplinados pelos líderes partidários com a ajuda do regimento. No entanto, quando se tratam dos grandes temas, em especial dos que exigem PECs, a tal disciplina se esvai e tudo passa a depender de "incentivos laterais seletivos".

O preço desta negociata pela governabilidade é alto: com um orçamento cada vez mais engessado, em que as despesas obrigatórias já ultrapassam 90% (noventa por cento) do total, o Poder Executivo encontra dificuldades para executar suas

políticas de investimento, programas e políticas sociais, pois as emendas impositivas, como as de bancada e individuais, consomem grande parte dos recursos (CRUVINEL, 2022, p. 7). O resultado, pois, é a descontinuidade na condução das políticas públicas, realidade que ultrapassa a noção de um erro administrativo, mas evidencia escolhas que priorizam o curto prazo eleitoral dos mandatários políticos, com vistas a ganhos político e econômicos para parlamentares e suas clientelas eleitorais em detrimento da coletividade, nesse manejo orçamentário (PINTO, 2022, n.p.).

Como visto, é natural que o Parlamento participe da formulação do orçamento público, até mesmo como forma de aperfeiçoá-lo e de fazer nele constar interesses populares atinentes ao bem comum. No entanto, uma análise mais detalhada do orçamento revela que as emendas tiveram um avanço significativo, representando agora 15% (quinze por cento) das despesas de livre alocação da peça orçamentária. (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021, p. 22). Neste sentido, observando a tabela abaixo, é perceptível que as emendas parlamentares ocupam boa parte do setor discricionário do orçamento.

Figura 2 - Total de investimentos no Orçamento Geral da União de 2021, alocados ou não por emendas parlamentares

	R\$ bilhões	% do total
Não emendas (A)	18,1	49%
Emendas (B)	18,9	54%
Individuais	4,9	13%
De bancada estadual	4,3	12%
De relator	9,7	26%
Total (C) = (A) + (B)	37	100%

Fonte: HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI (2021, p. 22)

Com efeito, percebe-se que dos R\$ 37 bilhões previstos no Orçamento Geral da União de 2021 para despesas primárias alocadas em investimentos, R\$ 18,9 bilhões advêm de emendas parlamentares, ou seja, cerca de 54% (cinquenta e quatro por cento) do já exíguo montante destinado para investimentos são determinados pelo Poder Legislativo e não pelo Poder Executivo, que naturalmente deveria assumir este papel, em um cenário que conflita tanto com o interesse público, quanto com a essência do Parlamento. (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021, p. 22).

3 O ORÇAMENTO SECRETO

3.1 ASPECTOS GERAIS SOBRE O ORÇAMENTO SECRETO

O surgimento do orçamento secreto, enquanto fenômeno político, está intimamente ligado à inserção do Identificador de Resultado Primário nº 9, o RP-9, na LDO 2020, feita de forma definitiva, como visto anteriormente, no âmbito da Lei nº 13.957/2019. No entanto, a noção ligada ao conceito vai muito além do mero tecnicismo próprio do orçamento público e engloba a realidade de recursos públicos que, através das emendas de relator-geral, são “para programas governamentais, especificados na forma da legislação orçamentária, mas cujos dados acabam sendo insuficientes para se ter as informações específicas que permitam conhecer quem foi o parlamentar responsável pela indicação dos recursos” (CONTI, 2021, n.p.).

A primeira grande manifestação fática do que se convencionou a chamar de orçamento secreto foi durante o escândalo do “tratoço” (CARRANÇA, 2021, n.p.), no qual recursos oriundos do RP-9 foram destinados para a CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba –, e que teriam sido utilizados para a compra de tratores por valores acima dos praticados em mercado. Com efeito, estes valores estavam inscritos na peça orçamentária apenas como sendo dotações dos programas de apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implementação e qualificação viária e de apoio a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado, somente sendo possível aferir, de fato, que tais recursos foram destinados para a CODEVASF, por meio de ofícios internos do antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (CONTI, 2021, n.p.).

É exatamente por este aspecto que a prática ganhou a denominação que ora objetiva esta abordagem, ressaltando sua natureza sigilosa, em todo incompatível com o que prescreve a transparência própria do orçamento público. Esta nomenclatura justifica-se, também, na medida em que muitos parlamentares desejam propor emendas ao orçamento da União sem assumir publicamente a autoria delas. Ao apresentá-las na forma de emendas de relator, o verdadeiro autor da emenda é ocultado, tornando-se o relator responsável por sua inclusão no orçamento. Desta forma, uma emenda parlamentar é efetivada, destinando recursos para uma despesa específica, sem que se saiba ao certo qual parlamentar a apresentou para inclusão no orçamento (SILVA, 2022, p. 32).

Discorrendo a respeito do argumento de que a conversão dos recursos alocados por emendas de relator-geral em investimentos reais e concretos atenuaria a gravidade de seu caráter sigiloso, Silva (2022, p. 32) defende que:

Em que pese presume-se que os recursos públicos reservados no orçamento sejam destinados para atender as necessidades sociais, esse 'anonimato' citado acima possibilita que haja uma destinação não republicana, ou seja, serem utilizados para benefício dos próprios parlamentares, deixando de lado o interesse público.

A colocação acima torna-se razoável à medida em que se percebe que, se a destinação desses recursos ocorresse em plena harmonia com o que defende as regras republicanas, não haveria necessidade de se buscar a sua ocultação por meio do mecanismo de RP-9. É por isto que Conti (2022, n.p.) afirma:

A corrupção muitas vezes é bastante sofisticada, e há regras que em muito colaboram para dificultar que seja descoberta. 'Misturar o joio com o trigo' é uma das mais antigas, conhecidas e eficientes. O 'orçamento secreto' colabora para isso.

Uma crítica significativa a esse modelo de alocação de recursos públicos é a dependência do Palácio do Planalto em relação ao Congresso Nacional, pois o modelo permite que ocorra uma barganha por parte dos parlamentares, condicionando a votação de matérias de interesse do Governo à execução dessas emendas. Além disso, há uma falta de isonomia na distribuição de verbas por parlamentar, o que pode beneficiar diretamente os parlamentares da situação ou aqueles que estejam dispostos a serem cooptados pelo Governo, aumentando sua capacidade de destinar recursos às suas bases eleitorais, em comparação com os parlamentares de oposição ou que não estejam alinhados ao programa governista (SILVA, 2002, p. 34).

Como já demonstrado, o uso do orçamento público para viabilizar o apoio ao Governo no Parlamento e para garantir a governabilidade de um presidente da República não é fato novo. Em vistas disto, o que torna o orçamento secreto um fenômeno tão particular? Para Faria (2023, n.p.):

O que surpreendeu nos últimos anos foi o alcance desse processo, depois que o governo Bolsonaro terceirizou a gestão da administração para o Centrão, por meio do orçamento secreto, e assinou um decreto conferindo ao chefe da Casa Civil [Ministro Ciro Nogueira], um político profissional, a última palavra em matéria de execução orçamentária.

Entre as cidades que receberam um repasse global acima de R\$ 50 milhões, o que corresponde a 7,5% das emendas em RP-9 de 2021, destacam-se Arapiraca (AL), São Félix do Xingu (PA), Campina Grande (PB) e São Gonçalo (RJ), que juntas receberam um total de R\$ 343,6 milhões. Com efeito, os repasses federais para esses quatro municípios aumentaram significativamente em 2021, variando de 737% (setecentos e trinta e sete por cento) a 5.237% (cinco mil, duzentos e trinta e sete por cento) no que diz respeito à destinação de recursos por emendas em RP-9 em relação ao ano de 2020 (GRANER; BAIÃO, 2022, n.p.).

Esta, pois, é a essência do parlamentarismo orçamentário a que está sujeita a República, em que o Poder Legislativo assume o protagonismo na configuração do orçamento público e o Poder Executivo tira disso uma vantagem para manter a sua atividade política minimamente ativa, pela governabilidade que isso lhe garante. Em uma clara tentativa de defender o modelo, o atual Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), durante o 9º Fórum Jurídico Brasileiro em Lisboa, argumentou que chamar o orçamento de secreto é equivocado, e destacou se tratar de um orçamento municipalista, direcionado para atender às necessidades mais urgentes da população. Lira destacou, ainda, que as emendas de relator-geral são mais transparentes do que as emendas de programação dos ministérios, pois apresentam indicações claras sobre o destino dos recursos, os valores alocados e são acompanhadas pela fiscalização de órgãos de controle (DINIZ *et al.*, 2021, n.p.).

No entanto, essa perspectiva crítica é partilhada por diversos especialistas no ramo do Direito Financeiro, os quais destacam incongruências com a legislação brasileira na condução das emendas de relator, especialmente no que diz respeito à existência de atividades financeiras, marcadas pelo sigilo e a obscuridade, que escapariam à transparência insita às leis orçamentárias (PIRES, 2021b, n.p.). Diante desse contexto, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a examinar a questão, o que será abordado neste trabalho posteriormente.

3.2 O ORÇAMENTO SECRETO EM NÚMEROS

Para que seja entendido a fundo, o fenômeno do orçamento secreto precisa ser avaliado, também, sob o seu aspecto quantitativo. Por isso, uma análise que se faz imprescindível diz respeito aos valores constantes do orçamento da União que estavam alocados como emendas de relator-geral, no RP-9. No ano de 2020, foram

empenhados quase 20 bilhões de reais em emendas de relator, seguidos por quase 17 bilhões em 2021 e uma média de execução de 16,5 bilhões em 2022, em recursos financeiros que não possuem justificção de destinação ou identificação do verdadeiro autor e são destinados por acordo entre o relator – que não precisa lançar suas indicações no SIOP, como seria protocolar – o Governo e suas bases (CRUVINEL, 2022, p. 12). Neste sentido, a figura com os quadros abaixo indica os montes financeiros alocados em RP-9:

Figura 3 - Quadros demonstrativos dos montantes financeiros constantes em emendas do relator-geral durante os anos de 2020, 2021 e 2022

Quadro 1 – Emendas de Relator Geral 2020				
Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
RELATOR GERAL	20.141.935.036	19.735.866.956	19.735.866.956	12.671.698.334
Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.				
Quadro 2 – Emendas de Relator Geral 2021				
Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
RELATOR GERAL	16.865.000.000	16.719.609.211	16.719.609.211	8.822.103.898
Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.				
Quadro 3 – Emendas de Relator Geral 2022				
Autor (tipo)	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
RELATOR GERAL	16.500.000.000	8.640.386.525	7.107.525.925	7.026.718.150
Elaborado pelo autor com base no SIGA BRASIL, 2022.				

Fonte: CRUVINEL (2022, p. 13)

Observando, pois, a destinação das emendas de relator, é possível notar como o mecanismo serviu de ativo político, principalmente quando se percebe que os cinco maiores partidos da base do Governo Bolsonaro em 2021 – Progressistas (PP), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrata (PSD), União Brasil e Republicanos – foram responsáveis por 75% (setenta e cinco por cento) dos valores das indicações de Emenda do Relator-Geral (LINHARES NETO, 2023, p. 99).

Segundo os dados levantados por Cruvinel (2022), o relator-geral da LOA 2021, Senador Márcio Bittar (UNIÃO-AC), destinou R\$ 467,9 milhões para o seu estado, o Acre. No mesmo contexto, outros parlamentares também destinaram altos valores para seus redutos eleitorais: a Senadora Eliane Nogueira (PP-PI), mãe de Ciro Nogueira, então ministro-chefe da Casa Civil, R\$ 399 milhões; o Deputado Arthur Lira (PP-AL), o Presidente da Câmara dos Deputados, R\$ 276 milhões; o Senador Fernando Bezerra (MDB-PE), Líder do Governo no Senado, R\$ 256,5 milhões; o

Senador Eduardo Gomes, Líder do Governo no Congresso Nacional, à época do MDB-TO, R\$ 243 milhões; a Senadora Daniela Ribeiro (PSD-PB), R\$ 204,8 milhões; o Senador Marcos Rogério (PL-RO), R\$ 184 milhões; e o Senador Rodrigo Pacheco, (PSD-MG) Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, R\$ 180,4 milhões. O valor indicado pelo Senador Márcio Bittar representa quase 30 vezes o que um parlamentar pode destinar por meio de suas emendas individuais, o que gera um desequilíbrio de poder e até mesmo eleitoral (SCHIAFFARINO; LIPPELT, 2022, n.p.).

Neste sentido, durante o período eleitoral, em agosto de 2022, foi observado que o recurso mais executado do orçamento vigente foi o RP-9. Com efeito, o relator-geral conseguiu que quase R\$ 160 milhões fossem pagos, representando quase 73% (setenta e três por cento) de todas as emendas. Por outro lado, os deputados federais e senadores conseguiram liquidar apenas R\$ 8,7 milhões, o que equivale a 4% (quatro por cento) das emendas. Esses dados evidenciam uma concentração significativa de recursos e poder nas mãos do relator em relação aos demais parlamentares, especialmente em período eleitoral, o que aflige diretamente o equilíbrio democrático e a própria natureza republicana dos pleitos eleitorais (CRUVINEL, 2022, p. 19).

Essa situação incoerente nas emendas de relator não se reflete somente em fatias consideráveis do orçamento sendo executadas por senadores e deputados, mas também nas que foram executadas por cidadãos comuns. Um exemplo disso é Carlos Guilherme Pereira Júnior, funcionário da prefeitura de São Gonçalo (RJ), que sozinho obteve R\$ 120 milhões do orçamento secreto (CRUVINEL, 2022, p. 22). Importante perceber como outros “usuários externos” também conseguiram realizar tal feito:

Figura 4 - Pagamento de emendas do relator por solicitante - Usuário Externo

N	Nome	Valor	Tipo
1	Carlos Guilherme Pereira Junior	R\$ 120.000.000,00	Usuario Externo
2	Dener Bolonha	R\$ 70.231.268,88	Usuario Externo
3	Antonio Waldez Goes Da Silva	R\$ 58.964.982,00	Usuario Externo
4	Aldenira Pereira Miranda	R\$ 53.076.090,00	Usuario Externo
5	Joanna Guerra	R\$ 50.000.000,00	Usuario Externo
6	Andressa Souza Brito	R\$ 50.000.000,00	Usuario Externo
7	Janio Natal Andrade Borges	R\$ 41.400.891,18	Usuario Externo
8	Anteomar Pereira Da Silva	R\$ 40.500.000,00	Usuario Externo
9	Larissa Malta Storte Ferreira	R\$ 39.395.898,00	Usuario Externo
10	Roberto Rodrigues De Lima	R\$ 36.270.000,00	Usuario Externo

Fonte: CRUVINEL (2022, p. 22)

Conforme o levantamento feito, cerca de 36 usuários externos receberam mais recursos em emendas do orçamento da União de 2022 do que a maioria dos deputados e senadores eleitos pelo povo como representantes, especialmente em se tratando de parlamentares de oposição ou não alinhados ao Governo. Outro fato que chama a atenção é que, além das centenas de milhões distribuídos entre senadores, deputados e usuários externos, um certo usuário identificado como “Assinante” – sem nome, endereço ou informações claras – conseguiu quase R\$ 24 milhões no orçamento, de modo que a única informação disponível a respeito desta movimentação é de que a maior parte do recurso – quase R\$ 20 milhões – foi enviado para prefeitura de Caxias, no Maranhão (CRUVINEL, 2022, p. 22-23).

Segundo Pires (2021a, n.p.), uma investigação realizada pelo jornal O Estado de São Paulo revelou que um certo Senador da República destinou R\$ 10 milhões para obras e compras fora do seu Estado natal, incluindo a compra de dois tratores em uma cidade localizada a mais de dois mil quilômetros de seu domicílio eleitoral. Os dados também apontam que o Poder Executivo concordou em adquirir as máquinas por R\$ 500 mil, um valor muito acima do preço de referência de R\$ 200 mil. A matéria também expõe outras situações similares, onde a maioria das aquisições foi feita com valores acima da tabela de preços mantida pelo próprio Palácio do Planalto. De todo o montante analisado, 81% (oitenta e um por cento) das compras foram realizadas dessa forma, resultando em R\$ 107,1 milhões gastos a mais do que se os contratos respeitassem a tabela de preços estabelecida.

3.3 O ORÇAMENTO SECRETO NO TCU

Antes mesmo de o Supremo Tribunal Federal ter tido a crucial oportunidade de debruçar-se sobre o orçamento secreto, o Tribunal de Contas da União pode analisar a matéria no curso da prestação de contas de responsabilidade do Presidente Jair Bolsonaro durante o seu mandato presidencial, cumprindo a sua competência imprescindível à jurisdição de contas no Brasil. Especialmente as análises e revisões do TCU referentes aos exercícios financeiros de 2020 e de 2021 devem ser avaliadas, a fim de dar melhor entendimento ao fenômeno do orçamento secreto.

Importante relembrar, antes de qualquer consideração, o papel institucional que o TCU desempenha no processo de julgamento das contas de responsabilidade do presidente da República. Esta função, com efeito, própria do controle externo, é

exercido estritamente pelo Congresso Nacional, a quem compete o controle fiscal, contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, conforme descreve o Art. 70, *caput*, da Constituição Federal. No entanto, é incumbida ao TCU a função de auxiliar, por meio da emissão de pareceres opinativos, este controle externo, devendo manter uma atuação independente e técnica, na forma do Art. 71, da Carta Política.

Quanto às contas do exercício financeiro de 2020, o primeiro que importa ser analisado, o TCU debruçou-se sobre a matéria no âmbito do procedimento interno TC 014.922/2021-5, que teve como relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, e pugnou pela aprovação, com ressalvas, das contas apresentadas, aprovando o Parecer Prévio exarado em 30 de junho de 2021, por meio do Acórdão nº 1515/2021. Na ocasião, o denso relatório apontou que a realização de despesas oriundas de emendas RP-9, assim como das emendas parlamentares individuais, apresenta riscos significativos para a efetividade do planejamento governamental. Isso porque a execução de investimentos determinados por acordos políticos pode prejudicar o andamento de projetos mais relevantes para a sociedade. O relatório apontou, ainda, que a ausência de procedimentos sistematizados de transparência pública dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição das emendas RP-9, gerando riscos não apenas para o planejamento governamental, mas também para a execução das metas, prioridades e percentuais mínimos de alocação de despesas estabelecidos na Constituição (BRASIL, 2021j, p. 424-451).

No âmbito do Parecer Prévio, a Corte de Contas da União já apontava as inconsistências financeiras relativas ao RP-9. No entanto, preferiu deixar expressa, no item 3.11, do expediente, a recomendação relacionada à execução do orçamento para que a Presidência da República, a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia dessem:

[...] ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9) (Brasil, 2021i, p. 8).

Foi o relatório das contas de 2020 que esmiuçou a dinâmica do orçamento secreto e que lançou luz, pela primeira vez, à falta de transparência envolvida nas destinações de recursos pelo RP-9, tendo sido destacado que:

Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no SIOF – que permitem ampla transparência de todas as fases da alocação –, não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens (adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9 (BRASIL, 2021j, p. 302).

Por esta razão, o Parecer Prévio também recomendou aos mesmos órgãos, para o exercício de 2021, medidas viabilizando a centralização de todas as demandas de parlamentares relacionadas à distribuição de emendas de relator-geral em uma plataforma eletrônica mantida pelo órgão central do SIOF, conforme previsto na Lei nº 10.180/2001, de modo a garantir amplo acesso público, promovendo transparência ativa e permitindo a comparabilidade e rastreabilidade dos dados relativos às solicitações e execução das emendas (BRASIL, 2021i, p. 8).

A despeito das recomendações destacadas, a situação da execução do RP-9 não conseguiu tornar-se mais transparente ou, melhor, mais adequada à realidade republicana. Por esta razão, foi analisando as contas do Presidente Jair Bolsonaro relativas ao exercício financeiro de 2021, no âmbito do procedimento interno TC 008.731/2022-5, que o TCU esmiuçou ainda mais a crítica realidade do orçamento secreto, expondo os seus traços de incompatibilidade constitucional.

É bem verdade que o Parecer Prévio, aprovado pelo Acórdão nº 1481/2022, pugnou pela aprovação, com ressalvas, das contas apresentadas. No entanto, esta postura não pode ser vista como um ato de anuência do TCU com relação ao orçamento secreto, já que, tecnicamente, as demonstrações contábeis consolidadas da União refletiam a situação patrimonial e os resultados orçamentário e financeiro do ente ao fim daquele exercício financeiro (BRASIL, 2022d, p. 472).

De maneira muito didática, o corpo técnico do TCU, evidenciou o conjunto de inconsistências envolvendo a execução do RP-9 em relação aos mandamentos constitucionais e ao que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 – e a LC nº 141/2012. De acordo com o relatório do TCU, as violações à ordem constitucional e legal basearam-se em três pilares fundamentais: ao distribuir recursos da saúde e assistência social por indicação parlamentar, o orçamento secreto contraria os artigos 195 e 198, da Carta Magna, os quais preveem que a transferência de recursos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e assistência social deve observar

critérios muito bem definidos nos artigos 17 e 30 da LC nº 141/2012; ao ocupar a folga orçamentária resultante do cancelamento indevido de despesas obrigatórias, como fora feito, o orçamento secreto descumpre os artigos 166 e 167 da Constituição, que proíbem esse tipo de operação; e, por fim, ao manter sob sigilo a identidade de parlamentares autores das emendas, o orçamento secreto viola as determinações do STF de promover a transparência, violando os princípios constitucionais expressos nos artigos 37 e 163-A do Texto de Outubro (BRASIL, 2022d, p. 448-472).

Vale trazer à baila um trecho do relatório que expõe a questão do orçamento secreto como sendo uma manobra escolhida para burlar restrições constitucionais, pondo em xeque a boa governança orçamentária:

[...] a via de escape às restrições constitucionais eleita, em 2020 e 2021, para acomodar o volume expressivo de recursos destinados a emendas RP 9, em confronto com os princípios da universalidade, da transparência e do realismo orçamentário, compromete a governança da gestão orçamentária necessária para assegurar o cumprimento das normas gerais de finanças públicas fixadas pela LRF e a sustentabilidade da dívida pública, que passou a ser exigida constitucionalmente com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021 (BRASIL, 2022d, p. 346-347).

No entanto, em certa altura do relatório, quando a questão constitucional se apresenta como uma encruzilhada para as contas do Presidente da República, o TCU esquiva-se e declina da responsabilidade desta análise para o STF, afirmando que, ao tempo daquele julgamento, em 29 de junho de 2022, o Pretório Excelso ainda não havia firmado posição concreta no âmbito da ADPF nº 854, que debatia a matéria:

A constitucionalidade dos referidos atos editados pelo Congresso Nacional também será apreciada no âmbito da ADPF em curso [ADPF nº 854], o que contempla o dispositivo que autoriza o relator-geral a 'apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto', questão nuclear referente à sistemática das emendas RP-9 e da compatibilidade da LOA com o ordenamento constitucional vigente, assim como as normas gerais de finanças públicas (BRASIL, 2022d, p. 346).

Desta forma, como a palavra final sobre a conformidade constitucional do orçamento secreto foi dada no âmbito da ADPF nº 854, a análise de seus autos e da matéria debatida em seu curso é condição *sine qua non* para formar entendimento a respeito da constitucionalidade da execução orçamentária do RP-9.

4 A ADPF Nº 854

4.1 O STF PROVOCADO

Ainda no ano de 2021, o Supremo Tribunal Federal fora provocado, quando do ajuizamento de três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – as ADPFs nº 850, 851 e 854 –, a debater a conformidade da execução orçamentária do RP-9 com os ditames orçamentários prescritos na Constituição Federal. Ponto comum às três ações, os questionamentos enfatizaram que as emendas individuais e de bancada proporcionavam transparência ao vincular o autor da emenda ao beneficiário das despesas, possibilitando assim a verificação da origem e destinação do dinheiro gasto, porquanto que as emendas do relator-geral não identificavam os efetivos requerentes das despesas, sendo agrupadas sob uma única rubrica orçamentária, o RP-9, de modo que o relator-geral do orçamento servia como intermediário entre parlamentares anônimos e o orçamento público federal. (PAIVA, 2022, p. 15).

O primeiro partido político a acionar o STF para analisar o fenômeno do orçamento secreto foi o Cidadania, por meio da ADPF nº 850, promovida “em face da execução do indicador de resultado primário (RP) nº 09 da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021” (BRASIL, 2021b, p. 1). Na peça, a agremiação partidária demonstrou como houve inobservância, no curso da execução orçamentária do RP-9, de critérios técnicos e legais de alocação de recursos, em virtude de arbitrariedades na escolha dos beneficiários da despesa e da ausência de rastreabilidade das dotações. Com efeito, conforme argumentado, estaria descumprido o preceito fundamental, garantia do cidadão contribuinte, grafado na Carta de Outubro, de que as alocações orçamentárias devem seguir “critérios técnicos de política pública, debatidos, conhecidos e publicados, independentes do interesse eventualmente existente na execução da despesa por qualquer agente público” (BRASIL, 2021b, p. 17).

Depois, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), ingressou com a ADPF nº 851, que questionou especificamente a prática reiterada de desvirtuamento do propósito constitucional das emendas de relator-geral, argumentando ter sido violado o artigo 166, da Carta Magna, preceito fundamental, garantia do cidadão contribuinte, que prescreve a forma de apreciação, pelo Congresso Nacional, dos projetos de leis relativos ao PPA, à LDO, à LOA e aos créditos especiais (BRASIL, 2021c, p. 14-18). Além disso, a prática teria violado fatalmente os preceitos fundamentais da legalidade,

da publicidade, da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública, na forma do artigo 37, do mesmo Texto Maior (BRASIL, 2021c, p. 18-19). Outrossim, argumentou-se, também, que havia sido violado o preceito fundamental do artigo 163-A, da Carta Maior, o qual prescreve que os entes federados devem disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo órgão central de contabilidade da União, a fim, de assegurar a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados coletados, que devem ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (BRASIL, 2021c, p. 20-21).

Porém, a principal das arguições apresentadas foi a ADPF nº 854, de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que questionou fortemente a execução orçamentária do RP-9. Nesta ação, suscitou-se também que teriam sido violados os preceitos fundamentais relacionados ao artigo 37, ao artigo 163-A e ao artigo 166, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2021h, p. 17-18). Além disto, o PSOL trouxe à baila a clara desvirtuação do que propõe o artigo 166, §3º, inciso III, alínea “a”, que prevê como mecanismos de correção de erros ou omissões no PLOA, ou nos projetos que o modifique, as emendas a serem feitas pelo relator-geral do orçamento público, já que a execução do RP-9, nos moldes feitos, contemplava a despesa discricionária decorrente da emenda de relator, exceto a recomposição e correção dos tais erros e omissões, mediante o corte de despesas obrigatórias constantes do orçamento proposto pela União (BRASIL, 2021h, p.14).

No entanto, dentre os pedidos feitos no âmbito da ADPF nº 854, constava a requisição de que houvesse a “imediata suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento de 2021” (BRASIL, 2021h, p. 22), além de apelar a transparência, solicitando, liminarmente:

[...] a publicação ou juntada nestes autos, as informações pormenorizadas das emendas impugnadas, dentre outros das informações relativas aos parlamentares autores das indicações e o detalhamento da destinação dos recursos das emendas do relator em 2020 e 2021 (BRASIL, 2021h, p. 22).

Mais tarde, o Partido Verde (PV) também ingressou no STF com a ADPF nº 1014, questionando a compatibilidade da execução do RP-9 com a ordem orçamentária constitucional, suscitando, novamente, os argumentos constantes das arguições anteriores (BRASIL, 2022b, p. 1).

Com efeito, todas estas ADPFs em comento, que tiveram como relatora a Ministra Rosa Weber, por prevenção, foram processadas e julgadas de forma conjunta, com termo nos autos da ADPF nº 854.

4.2 A MEDIDA CAUTELAR

Ainda em novembro de 2021, a relatora, Ministra Rosa Weber, atendendo ao pedido feito pelo PSOL na exordial, deferiu medida cautelar, nos autos da ADPF nº 854, determinando ao Congresso Nacional, à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia, para que tomassem medidas no sentido de darem ampla publicização aos documentos que fundamentam a distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9) nos orçamentos de 2020 e 2021, além da implementação de medidas para registrar todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição dessas emendas em uma plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência da Constituição Federal (BRASIL, 2021f, p. 47-48).

No entanto, a mais impactante das determinações contidas na medida cautelar foi a que estabeleceu, no que se refere ao orçamento de 2021, a suspensão imediata e integral da execução dos recursos do identificador de resultado primário nº 9 (RP-9) até o julgamento final da ADPF nº 854 (BRASIL, 2021f, p. 48). Justificando a suspensão da exequibilidade dos recursos orçamentários vinculados às emendas de relator-geral, a eminente relatora assentou, na decisão de concessão de cautelar:

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais adotadas no âmbito administrativo ou legislativo que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação dos recursos públicos, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado (BRASIL, 2021f, p. 43)

Imediatamente após a suspensão em comento, fora editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2 021 e a Resolução do Congresso Nacional nº 02/2021, alterando-se a forma de execução das emendas de relator-geral, a fim de prestigiar maior transparência e publicidade.

No que tange à Resolução nº 02/2021-CN, esta alterou a basilar Resolução nº 01/2006-CN, a fim de prever que o limite financeiro das emendas de relator-geral não poderia ser superior ao valor total das emendas individuais e de bancada, além de prever a publicização da autoria originária da emenda – isto é, o parlamentar que a solicitou ao relator-geral –, e o beneficiário direto dos recursos financeiros no sítio eletrônico da CMO (BRASIL, 2021a, n.p.).

Desta forma, a LDO 2023 passou a incluir a previsão de disponibilizar relatórios detalhados referentes ao RP-9, contendo dados como a identificação do beneficiário, do parlamentar solicitante, do instrumento jurídico utilizado, dos valores empenhados, liquidados e pagos, do objeto da despesa e das respectivas notas de empenho. Além disso, os relatórios deveriam incluir dados sobre os entes subnacionais beneficiários e os partidos políticos envolvidos (PAIVA, 2022, p. 19).

Ao mesmo tempo em que adotou tais medidas para atender, ainda que parcialmente, às determinações do STF, o Congresso Nacional contestou a decisão monocrática que deferiu a medida cautelar, a qual já havia sido referendada pelo Plenário do STF, sendo confirmada. Demonstrando o cumprimento do que determinou a cautelar, as Casas do Congresso Nacional manifestaram-se, de forma conjunta, pedindo a imediata revogação da determinação de suspensão da execução dos recursos oriundos do RP-9 referente ao exercício de 2021, argumentando que tal medida, conforme o relatório da Ministra Rosa Weber, apresentariam:

[...] risco iminente de concretização de prejuízos irreparáveis à sociedade, em razão da possível cessação da prestação de serviços públicos essenciais e da paralisação dos investimentos públicos em setores estratégicos ao desenvolvimento nacional, além da judicialização em massa das relações contratuais em andamento com os Poderes Públicos (BRASIL, 2021d, p. 13).

Considerando que, como os maiores prejudicados com a decisão cautelar que suspendeu a execução do RP-9 eram os cidadãos brasileiros, que ficariam cerceados de serviços públicos por ele custeados, o STF reviu tal determinação ainda em dezembro do mesmo ano, apenas 30 dias após deferir a medida cautelar, mesmo destacando ser prematuro aferir, naquele momento, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem a decisão da Corte Constitucional (BRASIL, 2021d, p. 14). Desta feita, em nova decisão monocrática liminar, referendada posteriormente pelo Plenário da Corte, a Ministra Rosa Weber acolheu o pedido formulado pelo Congresso

Nacional para “afastar a suspensão determinada pelo item ‘c’ da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9” (BRASIL, 2021d, p. 22). Sobre a decisão, Paiva (2022, p. 20), ponderando o seu cabimento, destaca:

A mudança no posicionamento do Supremo Tribunal Federal não implica dizer que ele tenha validado a legalidade da impositividade das emendas de relator, mas apenas que no momento em que a suspensão se deu, sua revogação era a medida mais compatível com a promoção dos interesses públicos.

De fato, os argumentos levantados na manifestação do Congresso Nacional sustentam tal tese, uma vez que fora aduzido que, do montante de R\$ 16,8 bilhões rubricados pelo RP-9, R\$ 9,2 bilhões estavam empenhados e R\$ 3,8 bilhões já haviam sido pagos, de modo que o valor restante de R\$ 3,8 bilhões ainda não empenhados, se não o fossem até o fim do exercício financeiro de 2021, não mais poderiam ser, e teriam de ser devolvidos à conta do Tesouro Nacional, com destino à amortização dos juros da dívida pública (BRASIL, 2021d, p. 13-14). Em face disto, a manifestação feita, considerando que tais recursos não seriam destinados a políticas públicas de utilidade para a sociedade, considerou tal destino como “desperdício” (BRASIL, 2021d, p. 14).

No entanto, ao longo do processamento da ADPF, o Congresso Nacional – ora a Câmara dos Deputados, ora o Senado Federal e ora as duas Casas juntas – seria o grande advogado do modelo político perpetrado pelo orçamento secreto. Nesta toada, merece destaque a aguerrida posição do Presidente do Congresso Nacional, o Senador Rodrigo Pacheco, conforme anotada no relatório do inteiro teor do Acórdão que pôs termo ao julgamento da ADPF nº 854:

O Presidente do Congresso Nacional, por sua vez, afirma que a apresentação de quaisquer emendas ao projeto de lei orçamentária constitui prerrogativa constitucional dos membros do Congresso Nacional, observadas as restrições pertinentes à indicação da fonte de recursos e à compatibilidade com o plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 166, §§ 3º e 4º) (BRASIL, 2022a, p. 10).

Apesar de todo o esforço feito pelo Poder Legislativo, a edição dos atos normativos analisados não foi suficiente para sanar a inconstitucionalidade alegada, razão pela qual o PSOL solicitou o aditamento da petição inicial para incluir tais atos no objeto da arguição (BRASIL, 2022a, p. 21).

4.3 A MANIFESTAÇÃO DA AGU

Como define o artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, em processos de competência originária do STF, como é a ADPF, o Advogado-Geral da União deverá ser citado previamente para defender funcionalmente o ato normativo impugnado como inconstitucional. Neste sentido, como perceptível, o Advogado Geral da União deve funcionar como verdadeiro curador das leis, fazendo sua efetiva defesa.

No caso da ADPF nº 854, a AGU manifestou-se nos autos ainda em julho de 2021, por meio do Advogado-Geral da União, André Mendonça – que, quando do julgamento da ADPF, em dezembro de 2022, já era Ministro do STF –, antes mesmo do deferimento da medida cautelar já comentada.

Com efeito, a defesa apresentada preferiu atacar pontos formalísticos ligados ao trâmite processual da ADPF do que propriamente guerrear a matéria constante do objeto da arguição. Preliminarmente, a manifestação foi enfática em sustentar que era descabível, para o caso, a apresentação de uma ADPF, uma vez que este instrumento é considerado subsidiário perante todas as outras ações do controle concentrado de constitucionalidade. Efetivamente, é o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 – que trata do processo e do julgamento da ADPF – que define não ser admissível arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. Desta forma, a AGU, com toda a timidez peculiar à Manifestação oposta nos Autos, sustentou:

Na espécie, não há a menor dúvida de que, reconhecida a possibilidade de impugnação, em sede abstrata, do indicador de resultado primário (RP) nº 09 da Lei Orçamentária Anual de 2021, o instrumento processual apto a ser manejado seria a Ação Direta de Inconstitucionalidade, e não a ADPF, haja vista tratar-se de lei federal editada durante a vigência da Constituição de 1988. Nesse caso, inexistente dúvida razoável capaz de sanar eventual equívoco na escolha do meio adequado de impugnação (BRASIL, 2021e, p. 10).

Portanto, defendendo que seria possível ao autor da ADPF questionar a possível lesividade em tantos outros meios – desde por meio de um mandado de segurança, até por meio da fiscalização da execução orçamentária, que é atribuição do Congresso Nacional, contando com o auxílio do TCU – o Advogado-Geral da União solicitou o não conhecimento da arguição, mediante a não aplicação da fungibilidade de ações constitucionais (BRASIL, 2021e, p. 10-12).

Depois, a manifestação da AGU prossegue, no restante de seu expediente, atacando o pedido cautelar feito pelo PSOL no bojo da ADPF, alegando não estarem presentes, na situação fática, os requisitos *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, fundamentais para a concessão da medida cautelar solicitada (BRASIL, 2021e, p. 15-38). Tais requisitos, genericamente dispostos no *caput* do artigo 300, do Código de Processo Civil, são transpostos para a realidade da ADPF como sendo a extrema urgência da medida ou perigo de lesão grave a preceito fundamental, conforme dicção do artigo 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999.

Neste íterim, explicitando a ausência dos pressupostos necessários para a concessão de medida cautelar, o Advogado-Geral da União, timidamente, tangencia o objeto da arguição e contesta o objeto da ADPF, defendendo os atos normativos ligados à execução orçamentária do RP-9. Para tanto, argumenta-se, principalmente, ser prerrogativa do Congresso Nacional definir a alocação de recursos orçamentários por meio de emendas de relator-geral, o que possui ampla e sólida fundamentação legal e regulatória, o que pode ser observado por meio do Regulamento Interno da CMO, da Resolução nº 01/2006-CN e dos pareceres preliminares da CMO em matérias ligadas ao orçamento público (BRASIL, 2021e, p. 22). Neste sentido, em certa passagem da manifestação, a AGU defende:

[...] o ordenamento jurídico nacional já conta com um arcabouço normativo que garante a observância de critérios objetivos e impessoais na tomada de decisões alocativas de recursos orçamentários, especialmente no tocante à realização de transferências voluntárias, bem como critérios e parâmetros a serem adotados com vistas a assegurar a boa gestão financeira e a preservação do patrimônio público e, ainda, a publicidade de informações e documentos públicos [...] (BRASIL, 2021e, p. 38).

Por fim, defendendo ser a elaboração do orçamento público e a determinação de critérios objetivos para adequadamente executá-lo matérias afetas primordialmente aos Poderes Executivos e Legislativo, a manifestação ressalta a “necessidade de autocontenção do Poder Judiciário e, em especial do Supremo Tribunal Federal, no julgamento de temas essencialmente técnicos [...]” (BRASIL, 2021e, p. 36).

Entretanto, para além da manifestação da AGU, a Presidência da República, em manifestação própria, teve a oportunidade de defender-se anteriormente, enfrentando frontalmente os argumentos sustentados na ADPF, conforme anota o próprio Advogado-Geral da União em seu expediente. Neste sentido, a Presidência

da República levantou questões sobre a ausência de comprovação de violação a princípios fundamentais e sobre a impossibilidade prática de controle abstrato de constitucionalidade de lei orçamentária. No mérito, referindo-se às emendas de relatoria, foi argumentado que a simples ausência de previsão constitucional não implica automaticamente incompatibilidade com a Constituição, destacando que a Carta não proíbe e nem restringe a introdução, por meio de legislação comum infraconstitucional, de mecanismos que permitam maior controle e influência do Poder Legislativo sobre a execução do orçamento (BRASIL, 2021e, p. 4).

4.4 A POSIÇÃO DA PGR

Diferentemente da AGU, em processos de competência originária do STF, o Procurador-Geral da República, conforme dicção do artigo 103, § 1º, da Carta Magna, deve ser ouvido de forma prévia, atuando com plena independência funcional, portando-se, então, como *custos legis* – defendendo o melhor interesse da Lei e do Ordenamento Jurídico nacional. No entanto, o que se viu no curso da ADPF nº 854 foi uma ansiosa e efusiva defesa, por parte da PGR, do modelo político perpetrado pelo orçamento secreto, até mesmo mais aguerrida do que a manifestação feita pela AGU, a quem compete, constitucionalmente, este papel.

Datado de agosto de 2021, o Parecer AJCONST/PGR nº 283142/2021 trouxe aos autos a posição do então Procurador-Geral da República, Augusto Aras, acerca do objeto da arguição, e iniciou contestando, também, o cabimento da ADPF para a situação em questão. Segundo o expediente, sendo o objeto da arguição uma lei posterior à Constituição de 1988, isto é, a LOA de 2021, já que se pleiteava, cautelarmente, a suspensão da execução regida por esta lei, não se podia impugná-la por meio de ADPF, mas sim de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI), além de que o instrumento não seria útil para a impugnação de assunto organicamente interno do Congresso Nacional. Desta forma, o *parquet* arremata, em seu efusivo parecer ministerial:

Portanto, estas arguições de descumprimento de preceito fundamental não atendem à regra da subsidiariedade. E não seria nem mesmo o caso de conhecê-las como ADIs, pois o princípio da fungibilidade entre as ações de controle concentrado não se aplica quando for evidente a inadequação da via processual eleita (BRASIL, 2021g, p. 14).

Em seguida, o Procurador-Geral da República, superando a discussão sobre o instrumento utilizado, dirige-se ao juízo competente para o caso, e busca argumentos para esvaziar a competência do STF para conhecer da matéria, alegando que cabe à primazia do TCU o controle orçamentário da União, não sendo o curso de uma ADPF hábil para a produção probatória, sendo inviável “se proceder, em controle concentrado de constitucionalidade, à análise de fatos e prova” (BRASIL, 2021g, p. 14). Portanto, ante o argumento de o Pretório Excelso estaria se antecipando às posições da Corte de Contas da União, Augusto Aras crava que “qualquer decisão sobre o assunto, tomada nestas ADPFs, seria precipitada, pois ausentes elementos probatórios indispensáveis” (BRASIL, 2021g, p. 15).

No entanto, o documento opinativo da PGR é ainda mais enfático defendendo, materialmente, o modelo orçamentário do RP-9. Merece destaque, neste sentido, certo trecho do parecer em que o Procurador-Geral da República afirma que, sendo tal matéria cara ao Poder Legislativo, a formatação e o funcionamento do orçamento secreto ocorreram em plena conformidade com aquilo que se espera da típica atividade parlamentar, na tentativa de dar contornos democráticos à prática:

Portanto, se nos anos de 2020 e 2021 cifras bilionárias passaram a integrar o orçamento da União pela via das emendas do relator-geral (RP 9), isso ocorreu porque seus próprios pares – membros da CMO – o autorizaram. Tudo de acordo com o art. 144, inciso III, da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional. Daí por que não há falar em desvirtuamento das emendas do relator-geral (RP 9), que poderiam, ademais, ter sido impugnadas durante o processo legislativo (BRASIL, 2021g, p. 21).

Ao fim de seu parecer, o *parquet* se dedica a enfrentar a própria etimologia do termo “orçamento secreto”, afirmando não existir nenhuma ocultação orçamentária por parte do Poder Público, o que deslegitima o uso da terminologia. Reconhecendo que haveria a necessidade de aperfeiçoar os parâmetros de transparência ativa ligados à execução do RP-9, reafirma que estas dotações foram aprovadas pelo Congresso Nacional e publicadas na respectiva LOA (BRASIL, 2021g, p. 23).

Com efeito, o próprio teor do conteúdo do parecer exarado pela PGR denota uma atuação do Procurador-Geral da República à margem do que se espera de sua função constitucional, atuando muito mais em prol dos interesses políticos de ocasião de quem lá lhe havia posto, do que propriamente dos interesses da Lei, o que demanda a sua posição de *custos legis*. Ainda que possuísse posição jurídica em

favor do modelo orçamentário do RP-9, a ênfase com que o defende em seu parecer, a despeito das evidências dos autos, é sinal de uma atuação política que apequena o Ministério Público e as suas funções constitucionais.

4.5 O JULGAMENTO EM PLENÁRIO

Em dezembro de 2022, um ano e meio após a sua propositura, a ADPF nº 854, e, conseqüentemente, as outras arguições processadas em conjunto, começaram a ser julgadas pelo Plenário do STF. Como manda o rito, o julgamento foi iniciado pelo voto da Ministra Rosa Weber, relatora das ações na Corte, que, como consignado, havia acumulado as relatorias por prevenção.

O voto, que conta com quase 100 páginas, é didático em explicar por que não se coaduna com o modelo orçamentário prescrito pela Constituição de 1988 o regime perpetrado pela execução do RP-9 nos anos em que montantes financeiros sem precedentes foram alocados sob sua rubrica. Neste sentido, esmiuçando as provas dos autos, a Ministra relatora desvenda metodologicamente o fenômeno que objetiva esta pesquisa, expondo as suas nuances.

Segundo o seu voto, orçamento secreto é o termo usado para descrever o esquema em que membros da base parlamentar do Executivo são beneficiados através da liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional. Esse esquema usa o instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia que lhes cabe na distribuição informal do orçamento (BRASIL, 2022a, p. 3).

No entanto, a relatora, reconhecendo que as emendas parlamentares são parte integrante e essencial da democracia orçamentária brasileira, evidencia que a História indica inúmeros momentos da vivência republicana brasileira em que o orçamento público fora utilizado em esquemas de corrupção de amplo conhecimento, como é o caso do Esquema PC Farias ou do Escândalo dos Anões do Orçamento, o que comprovaria a latente desvirtuação das emendas parlamentares ao orçamento público “do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral” (BRASIL, 2022a, p. 2). Em trecho contundente de seu voto, a Ministra critica o caráter de anonimato que possui o RP-9:

Vê-se, daí, que as emendas do relator estabelecem um sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque operam com base na lógica da ocultação dos congressistas requerentes da despesa por meio do estratagema da rubrica RP 9, que atribui todas as despesas nela previstas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre grupo de parlamentares incógnitos e o orçamento público federal (BRASIL, 2022a, p. 87).

Desta forma, o voto da Ministra Relatora é concluído fixando que, com base nos parâmetros de equidade e eficiência na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, e levando em conta, ainda, as diretrizes dos princípios da máxima divulgação, transparência ativa, acessibilidade das informações, fomento à cultura da transparência e controle social, as indicações de beneficiários e prioridades de despesas realizadas por meio de emendas do relator-geral do orçamento público são incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana, ferindo frontalmente os princípios constitucionais grafados no artigo 37, *caput*, da Carta de Outubro, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, pelo que devem ser reputadas como inconstitucionais (BRASIL, 2022a, p. 114).

Outro voto que merece destaque, dentre aqueles que acompanharam o voto da Ministra Relatora, está o do Ministro Luís Roberto Barroso, que identificou, na lógica do orçamento secreto, um conflito velado entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no que tange às prerrogativas de definição de despesas no âmbito do orçamento público, de modo que a execução do RP-9, na forma em que estava se dando, estaria causando um “desequilíbrio evidente na alocação de recursos públicos, que retira do Poder Executivo a capacidade de planejamento global em troca de escolhas paroquiais” (BRASIL, 2022a, p. 242).

Desta forma, o STF, ao julgar a situação, estaria agindo muito mais em prol da democracia e da própria organização republicana do Estado do Direito, em seu papel de árbitro dos conflitos entre os Poderes constituídos, tanto horizontais – Executivo e Legislativo –, quanto verticais – União, Estados e Municípios –, exercitando o controle recíproco entre estes Poderes, conforme os princípios de *checks and balances* próprios das democracias constitucionais (BRASIL, 2022a, p. 238).

No entanto, o julgamento passou longe de ser unânime entre os ministros, e a divergência fora aberta pelo Ministro André Mendonça – o Advogado-Geral da União ao tempo da manifestação prévia da AGU nos mesmos autos –, logo após a prolação do voto da Ministra Relatora (BRASIL, 2022a, p. 121). Nesta toada, ganha destaque,

no âmbito da divergência, o voto do Ministro Nunes Marques, que preferiu posicionar-se mais afilado ao que trouxe aos autos a Presidência da República, a AGU e a PGR. Primeiramente, o Ministro manifestou-se pelo não conhecimento conjunto das ADPFs, sustentando que, “em atenção ao princípio da subsidiariedade que rege o instituto da ADPF, contra a LOA de 2021 é cabível ação direta de inconstitucionalidade (ADI), nos termos do art. 102, I, ‘a’, da Constituição Federal” (BRASIL, 2022a, p. 142), atendendo às preliminares sustentadas pela AGU e pela PGR.

Em seguida, o voto do Ministro destaca que a definição de regras atinentes ao orçamento público, inclusive as relativas às emendas parlamentares, diz respeito à relação política entre os Poderes Legislativo e Executivo, com expressa regulamentação no âmbito do Congresso Nacional, não cabendo ao STF exercer nenhum controle sobre esta relação. Neste sentido, destaca:

Creio que o Poder Judiciário não detém todos os elementos indispensáveis, nem mesmo a função institucional, de avaliar o acerto ou desacerto de decisões parlamentares sobre orçamento, sobretudo num nível tão geral, como é esse de definir os procedimentos de formulação e execução de emendas parlamentares. A Constituição, volto a insistir, remete essas questões ao Regimento Comum do Congresso Nacional (CF, art. 166), para deixar claro que se trata de assunto interno do Parlamento (BRASIL, 2022a, p. 148).

Portanto, sendo certo, na visão do Ministro, que a matéria debatida na ADPF é típica de assunto *interna corporis* do Congresso Nacional, a interferência do STF neste processo, além de indevida, feriria a separação dos Poderes constituídos, e a reavaliação dessa sistemática internamente prevista pelo Poder Legislativo representaria, na prática uma verdadeira reforma indevida nos acordos e nos procedimentos decisórios daquele poder (BRASIL, 2022a, p. 145).

Reputando como importante e salutar o papel que o relator-geral exerce para a construção do orçamento público, o Ministro reconhece que há espaço para o aperfeiçoamento da matéria, cabendo ao STF, sem ferir a independência do Poder Legislativo, determinar que a execução orçamentária siga o princípio da ampla publicidade, que é um princípio fundamental que deve reger toda a Administração Pública, nos três níveis de governo e nos três poderes em que cada Governo se desdobra (BRASIL, 2022a, p. 164). Desta forma, ainda que defenda o modelo do RP-9, o voto admite haver omissão parcial do poder público na regulamentação da execução das emendas nas leis orçamentárias impugnadas.

No âmbito na divergência, merece ser analisado, também, o voto do Ministro Alexandre de Moraes, conhecido por uma atuação menos discreta e menos contida, do que a de outros ministros mais técnicos do Pretório Excelso.

Em seu curto voto, o Ministro destaca três pontos que julga nevrálgicos para o deslinde da matéria debatida, quais sejam: “a competência para legislar sobre questões orçamentárias; as hipóteses criadas de emendas pelo Congresso Nacional; e a questão de transparência, eficiência e isonomia” (BRASIL, 2022a, p. 169).

Destacando ser de competência do Poder Legislativo a disposição sobre as emendas parlamentares, o Alexandre de Moraes entende que o RP-9, não previsto na Constituição, possui natureza meramente autorizativa, e o Congresso Nacional, em procedimento interno, no uso de suas atribuições optou por conferir-lhe maior flexibilidade publicitária, não submetendo a sua execução ao procedimento mais rigoroso, sob a ótica da transparência, a que estão submetida as emendas individuais, de caráter impositivo. Portanto, na visão do Ministro, esta regulamentação, interna das Casas Legislativas, não garantiria nada de secreto ao orçamento público, tampouco à execução orçamentária do RP-9 (BRASIL, 2022a, p. 171-172).

No entanto, reconhecendo haver espaço para uma melhor contemplação do princípio da publicidade no âmbito da execução do RP-9, o Ministro destaca que, para além da transparência, a destinação das emendas de relator siga uma lógica de proporcionalidade (BRASIL, 2022a, p. 173), e defende, como solução para a questão, que as despesas do RP-9 sigam procedimento de execução semelhante ao das emendas individuais, o RP-6 (BRASIL, 2022a, p. 174). Todavia, não há, por parte do Ministro, entendimento de que a realidade do orçamento secreto – que, nas suas palavras, nada tem de secreto –, seja inconstitucional ou que deva ser suspenso, mas apenas reformado para melhor adequar-se à Constituição.

Ao fim do julgamento, ainda em dezembro de 2022, um placar apertado de seis contra cinco definiu o destino do orçamento secreto, melhor traduzido pelo item “a”, da ementa do Acórdão que pôs termo às arguições, julgadas procedentes para:

Declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União (BRASIL, 2022a, p. 5).

Outras tantas medidas foram determinadas pela decisão a fim de extirpar do Ordenamento Jurídico pátrio a prática orçamentária traduzida no RP-9, como a que vedou a utilização dos recursos orçamentários das emendas de relator-geral para “atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer ‘usuários externos’ [...]” (BRASIL, 2022a, p. 5).

Enfim, o Acórdão seguiu os termos do voto da Ministra Relatora, Rosa Weber, acompanhada pelos ministros, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e pela Ministra Cármen Lúcia, vencidos os votos dos ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Com efeito, estava, a cabo, sacramentado: o orçamento secreto, perpetrado pela execução orçamentária do RP-9, era, em todo, inconstitucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo de sua curta, mas impactante existência, o fenômeno do orçamento secreto revelou-se metodologicamente simples, apesar de ter inaugurado um modelo sofisticado de sequestro de recursos públicos em prol de interesses eleitoreiros particulares e, por vezes, escusos: o relator-geral do orçamento público desempenha um papel importante na inclusão de despesas por meio de emendas no PLOA, e, após essa inclusão, os parlamentares aliados ao Governo têm a oportunidade de indicar os órgãos e entidades federais que serão beneficiados com os recursos designados na LOA. Na prática, o relator-geral atua como um intermediário entre o Palácio do Planalto e os parlamentares que apoiam o governo de ocasião, distribuindo uma parte significativa do orçamento público entre a base aliada do presidente da República, especialmente em momentos de votações importantes, contribuindo, pois, com a negociação e o apoio parlamentar para a aprovação de propostas legislativas.

Neste sentido, após ser provocado em quatro ADPFs, dentre as quais destaca-se a que mais profundamente fora analisada nesta pesquisa, o julgamento do STF que reconheceu como sendo inconstitucional o uso ampliado das emendas do relator-geral do orçamento, para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no PLOA da União, é um marco histórico para uma melhor relação política dos Poderes da República com relação ao orçamento público, especialmente no que se refere às emendas parlamentares.

No entanto, o apertado placar do julgamento no Pretório Excelso denota que a questão está longe de ser pacificada, de modo que, sob o pretexto de preservação de competências constitucionais do Poder Legislativo, práticas que disfarçam esquemas de corrupção e que operam aos arrepios da ordem constitucional são toleradas e até mesmo incentivadas por quem deveria blindar o Ordenamento Jurídico deste tipo de situação nociva a própria realidade republicana.

Algumas persistentes inquietações, porém, perpassam a análise feita quanto à conformidade da execução orçamentária do RP-9 com as prescrições constitucionais atinentes ao modelo orçamentário republicano. Neste sentido, para além do pontual caso do orçamento secreto, como demonstra o voto da Ministra Relatora da ADPF nº 854, a prática de desvirtuamento do propósito das emendas parlamentares e de malversação sobre o orçamento público é uma incômoda constante no curso histórico republicano do Brasil, e o vasto rol de escândalos advoga neste sentido.

Portanto, é urgente que tais fenômenos sejam avaliados não somente com olhos para os políticos mandatários de ocasião e para as suas questionáveis práticas, mas é preciso indagar como a formação e a formatação político-econômica do Brasil, suas instituições e seu modelo político-eleitoral favorecem tantos e tão diversificados escândalos envolvendo a deturpação do orçamento público.

Ora, o coração da democracia, analisada sob o prisma das políticas públicas e sociais que colocam o Estado a serviço do bem-estar do povo, é o orçamento público e o conjunto de previsões financeiras que carrega. Garantir, pois, a integridade destes instrumentos e protegê-los dos ataques que lhes oferecem as nefastas práticas políticas que contaminam a República é, em si, um ato de preservação da democracia e de zelo pelo bem comum da sociedade administrada.

Após o julgamento da ADPF nº 854, um momento ímpar surgiu para que as instituições republicanas pudessem reformular a relação já muito corroída do Poder Legislativo e do Poder Executivo com o orçamento público, reformando a lógica das emendas parlamentares e do uso das peças orçamentárias como ativos políticos de negociação governamental, reforçando os mecanismos externos e internos de controle dos recursos públicos. Perdeu-se esta oportunidade única. Para referenciar, mais uma vez, o economista que se encontra grafado na epígrafe deste trabalho, parafraseando-o, o Brasil não perde a oportunidade de perder oportunidades.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64**. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**. 07 ago. 2019a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1786129>. Acesso em: 07 mar 2024.

_____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5/2019 (PLDO 2020)**. 15 abr. 2019b. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/136345>>. Acesso em: 07 mar 2024.

_____. Congresso Nacional. Resolução nº 01, de 2006-CN. **Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**. 22 dez. 2006. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 07 mar 2024.

_____. Congresso Nacional. Resolução nº 02, de 2021-CN. **Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral**. 01 dez. 2021a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 28 mar 2024.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2023.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 07 mar 2024.

_____. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019c. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm>. Acesso em: 07 mar 2024.

_____. Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019d. **Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13957.htm>. Acesso em: 07 mar 2024.

_____. **Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019e.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm>. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República.** 3º Edição, revista, atualizada e ampliada, 2018. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-dapresidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850.** Petição Inicial. Relatora: Ministra Rosa Weber. 06 jun. 2021b. Processo nº 0055387-76.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6193240>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851.** Petição Inicial. Relatora: Ministra Rosa Weber. 07 jun. 2021c. Processo nº 0055434-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6194438>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.** Decisão Monocrática. Relatora: Ministra Rosa Weber. 06 dez. 2021d. Processo nº 0055919-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.** Inteiro Teor de Acórdão. Relatora: Ministra Rosa Weber. 19 dez. 2022a. Processo nº 0055919-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.** Manifestação da AGU. Relatora: Ministra Rosa Weber. 05 jul. 2021e. Processo nº 0055919-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. 05 nov. 2021f. Processo nº 0055919-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Parecer AJCONST/PGR nº 283142/2021. Relatora: Ministra Rosa Weber. 12 ago. 2021g. Processo nº 0055919-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Petição Inicial. Relatora: Ministra Rosa Weber. 27 abr. 2021h. Processo nº 0055919-50.2021.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1014**. Petição Inicial. Relatora: Ministra Rosa Weber. 29 set. 2022b. Processo nº 0128202-37.2022.1.00.0000. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6492811>>. Acesso em: 26 mar. 2024.

_____. 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. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 30 jun. 2021i. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/2%20Parecer%20Pr%C3%A9vio%20CG2020.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2021**. TC 008.731/2022-5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 29 jun. 2022c. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/2%20Parecer%20Pr%C3%A9vio%20CG2021.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020**. TC 014.922/2021-5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 30 jun. 2021j. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2020.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2021**. TC 008.731/2022-5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 29 jun. 2022d. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Jur, 2020.

CARRANÇA, Thais. 'Tratoração': entenda o suposto 'orçamento secreto' de Bolsonaro, que deverá ser investigado pelo TCU. **BBC News Brasil**, São Paulo, p. 12 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57092987>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CONTI, José Maurício. **O 'orçamento secreto'**. Jota, São Paulo, 27/05/2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021>>, acesso em 29 jan. 2024.

_____. O orçamento secreto e a corrupção. **Estadão**, São Paulo, 21 nov. 2022. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-orcamento-secreto-e-a-corrupcao/>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CRUVINEL, Marcello Nogueira. **Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto**. 2022. Artigo Científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) - Instituto Legislativo Brasileiro, São Paulo, 2022.

DINIZ, Josiara; RODRIGUES, Leandro; MANSO, Luciano Dornello; CORRÊA, Paulo. Reflexões sobre a contabilidade governamental e o orçamento secreto: Falta de transparência e rastreabilidade das emendas de relator fere frontalmente princípios da contabilidade governamental. **Jota**, São Paulo, 5 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reflexoes-contabilidade-governamental-orcamento-secreto-05122021>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

FARIA, José Eduardo Campos. O orçamento secreto e as funções do Estado. **Jornal da USP**, São Paulo, 11 jan. 2023. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/?p=598118>>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015

GRANER, Fabio; BAIÃO, Barbara. Cedraz e técnicos do TCU apontam impropriedades em 'orçamento secreto': Apontamentos tornam-se ainda mais importantes diante da discussão para tornar o orçamento secreto impositivo. **Jota**, Brasília, 29 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/analise/cedraz-e-tecnicos-do-tcu-apontam-impropriedades-em-orcamento-secreto-29062022>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Econômica**, São Paulo, v. 75, n. 9, 1 set. 2021. Macroeconomia, p. 20-22.

KEY JR., Valdimer Orlando. **The lack of a budgetary theory**. American Political Science Review, 34, dec. 1940.

LAVAREDA, Antônio. **Modelo viciado leva à Câmara 513 empreendedores individuais**: Regra eleitoral obsoleta inviabiliza enraizamento dos partidos na sociedade e fragiliza a democracia. Brasília. 9 mar. 2023. Disponível em: <https://antoniolavareda.com>. Acesso em: 7 mar. 2024.

LINHARES NETO, Damásio Alves. **As emendas parlamentares e o orçamento secreto**: propósitos declarados e interesses (re)velados. Revista Pesquisa e Debate, v. 35, n. 1(63), p. 89-104, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 7. ed., São Paulo: Saraiva. 2017.

MOGNATTI, Marcos César de Farias. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. 2008. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal, Brasília, 2008.

PAIVA, Luciana Alessandra Pereira de. **Estudo sobre as emendas de relator - RP-9 "Orçamento Secreto"**. 2022. Artigo Científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Processo Legislativo e Direito Parlamentar) - Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2022.

PINTO, Élide Graziane. Orçamento secreto é sintoma de arbitrariedade e descontinuidade estruturais. **Contas à Vista**, São Paulo, 19 abr. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-19/contas-vista-orcamento-secreto-sintoma-arbitrariedade-descontinuidade-estruturais/>. Acesso em: 8 mar. 2024.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no congresso. **Estadão**, São Paulo, 8 mai. 2021a. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

_____. Orçamento secreto pode configurar crime de responsabilidade, dizem especialistas. **Terra**, São Paulo, 07 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/orcamento-secreto-pode-configurar-crime-de-responsabilidade-dizem-especialistas,cecf8eb43684ae1406466baa56172a8ejvrwz2o4.html>. Acesso em: 8 mar. 2024.

_____. TCU deixa STF na cara do gol para implodir Orçamento Secreto. **Piauí**, Brasília, 9 set. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/tcu-deixa-stf-na-cara-do-gol-para-implodir-orcamento-secreto/>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. Barueri: Atlas, 2023.

SCHIAFFARINO, Júlia; LIPPELT, Vanessa. Os vips do orçamento secreto: conheça perfil dos parlamentares com maior poder de indicação. **Congresso em Foco**, Brasília, 13 mai. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/os-vips-do-orcamento-secreto-conheca-perfil-dos-parlamentares-com-maior-poder-de-indicacao>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SCHICK, Allen. **An inquiry into the possibility of a budgetary theory**. In: Rubin, I. S. (ed.) *New directions in budget theory*. New York: State University of New York Press, 1988.

SILVA, Luís Carlos da. **Efetividade do sistema de planejamento no brasil**: Uma análise da efetividade do planejamento no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA). 2007. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Câmara dos Deputados, Brasília, 2007.

SILVA, Raphael Anderson Soares da. **O orçamento secreto à luz do princípio da transparência**. 2022. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **The new politics of the budgetary process**. 5. ed. New York: Pearson Longman, 2004.