

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO

VINICIOS JAVARONI

**ORÇAMENTO SECRETO:**  
AS INCONSTITUCIONALIDADES DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL

SÃO PAULO  
2023

VINICIOS JAVARONI

**ORÇAMENTO SECRETO:**  
**AS INCONSTITUCIONALIDADES DAS EMENDAS DE RELATOR-GERAL**

Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Titular Fernando Facury Scaff.

São Paulo

2023



## AGRADECIMENTOS

Em cinco anos de graduação, não faltam pessoas a agradecer. A construção do saber jurídico é um processo constante e infindável de soma de conhecimentos. Poderia, genericamente, direcionar meus agradecimentos a todos aqueles que estiveram comigo durante a graduação ou a todos com os quais debati o Direito, mas evidentemente não seria suficiente. Ainda que correndo o risco de esquecer de mencionar contribuições importantes para meu desenvolvimento nesse período, não posso deixar de citar aqueles que foram inesquecíveis. Afinal, embora esses agradecimentos não sejam alocações orçamentárias, sinto que o segredo aqui também não é compatível.

Em primeiro lugar, meus mais sinceros agradecimentos ao corpo docente da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, especialmente na figura do meu orientador, Professor *Fernando Facury Scaff*, grande responsável por meu fascínio pela área do Direito Financeiro. Nos últimos três anos, foi, para mim, uma fonte inesgotável de conhecimento do Direito Financeiro. Agradeço imensamente por todo o apoio nesse período, pela confiança em meu trabalho, pela liberdade intelectual concedida e, sobretudo, por cada orientação dada. A Academia sorri diariamente com sua dedicação e seu saber.

Aos meus colegas de sala, *Paulo, Nadine e Aguiaiá*, por esses anos de risadas e desafios juntos. A experiência da graduação não seria a mesma sem poder compartilhar o estresse da vida acadêmica com o Grupinho da 12.

Às grandes amigas que a São Francisco me apresentou, ainda que dispersas em diferentes anos e turmas. *Nádia, Barbara, Larissa, Silvia e Matheus*, obrigado por tantos momentos incríveis que passamos juntos. Vocês foram fundamentais para que eu me sinta verdadeiramente pertencente a São Paulo e às Arcadas. que reforçaram meu sentimento de verdadeiro pertencimento às Arcadas.

Aos meus amigos de Marília, *Giulia, Laura e Fred*, por esses mais de 15 anos de amizade inabalável, mesmo com a distância.

Acima de tudo, a meus pais, *Ivone e Marcos*. Todas minhas conquistas só são possíveis graças a vocês e à infinita confiança que depositam em mim, até quando eu mesmo já não a possuo mais. Obrigado por cada conselho, cada risada e por estarem presentes a cada passo que dou, sempre com apoio e amor incondicionais.

JAVARONI, Vinícios. **Orçamento secreto**: as inconstitucionalidades das emendas de Relator-Geral. 2023. 70 f. Tese (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2023.

## RESUMO

O presente trabalho aborda a inconstitucionalidade das emendas parlamentares de relator-geral frente ao recente escândalo do orçamento secreto. Parte-se da contextualização da problemática por meio da breve comparação das emendas de relator-geral às outras emendas parlamentares e da sua associação com o presidencialismo de coalizão, com o escândalo dos “Anões do Orçamento” e com o orçamento impositivo. Na sequência, apresenta-se a evolução de sua utilização no chamado orçamento secreto, bem como abordam-se seus impactos nos âmbitos jurídico, econômico e político. Para analisar a efetividade do combate a essas consequências, disserta-se em seguida sobre o controle externo e judicial a que se submete a execução orçamentária, com especial enfoque nas decisões do STF sobre o tema. Por último, ao constatar a inefetividade dos instrumentos típicos de controle, avalia-se o redesenho moderno da governança orçamentária e sua compatibilização com um incremento da participação social no controle da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Direito financeiro. Orçamento secreto. Emendas parlamentares. Presidencialismo de coalizão. Supremo Tribunal Federal. Transparência fiscal. Controle orçamentário.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1. CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEITOS FUNDAMENTAIS.....	8
1.1. Presidencialismo de coalizão .....	9
1.2. As emendas parlamentares.....	14
1.3. As emendas de relator-geral e os Anões do Orçamento .....	15
1.4. O orçamento impositivo.....	17
2. ORÇAMENTO SECRETO .....	21
3. IMPLICAÇÕES DO ORÇAMENTO SECRETO.....	26
3.1. Consequências jurídicas. Violação a princípios administrativo-financeiros. .	27
3.1.1. Transparência .....	27
3.1.2. Eficiência .....	32
3.1.3. Igualdade .....	35
3.1.4. Federalismo fiscal .....	37
3.1.5. Princípio republicano .....	38
3.2. Consequências político-econômicas .....	40
3.3. (In)Constitucionalidade das emendas parlamentares.....	44
4. O controle do orçamento público .....	46
4.1. Controle Externo. Os pareceres prévios do TCU.....	47
4.2. Controle judicial. As ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. ....	51
4.3. A efetividade do controle. O fim ou a manutenção do orçamento secreto? ...	55
5. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E CONTROLE SOCIAL.....	59
CONCLUSÕES .....	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	66

## INTRODUÇÃO

Durante a última década, especialmente após a série de manifestações em 2013, conhecida como Jornadas de Junho, o Brasil experimenta o que se chama de uma reemergência da política. Essas manifestações, que começaram com protestos mais gerais e abstratos contra o aumento das tarifas de transporte, transformaram-se em uma expressão de descontentamento mais específica, direcionada à corrupção, à falta de serviços públicos adequados e aos privilégios políticos.

Nesse contexto, seguiu-se uma crise política e econômica que, tendo levado à destituição da então presidente Dilma Rousseff em 2016, estabeleceu um cenário de extrema divisão política no país. A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, representou uma resposta direta à insatisfação generalizada e à polarização política, alterando significativamente o cenário político brasileiro. Durante o mandato de Bolsonaro, no entanto, não apenas a crise não foi mitigada, como foi consideravelmente agravada, por fatores como a condução da política vacinal durante a pandemia de COVID-19 e as tensões crescentes com as instituições democráticas do Brasil, especialmente o Supremo Tribunal Federal.

Nesse período, especialmente grave foi a eclosão do que a então senadora Simone Tebet definiu como o “maior escândalo de corrupção da história da República brasileira”.<sup>1</sup> Afinal, tendo Jair Bolsonaro estabelecido o combate a corrupção como uma de suas principais bandeiras eleitorais, impensável seria instauração de um sistema de corrupção articulado pelos Poderes Legislativo e Executivo no bojo da execução orçamentária.

Frente a isso, como não poderia deixar de ser, a atenção no Brasil voltou-se intensamente ao esquema de corrupção materializado pela utilização das emendas parlamentares de relator-geral (RP-9<sup>2</sup>), denominado de “orçamento secreto”.

---

<sup>1</sup> MENDONÇA, Ricardo. Tebet diz que recebeu proposta para direcionar 'valores estratosféricos' do orçamento secreto para desistir do Senado. Valor Econômico, São Paulo, 19 set 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/19/tebet-diz-que-recebeu-proposta-para-direcionar-valores-estratosfericos-do-orcamento-secreto-para-desistir-do-senado.ghtml>. Acesso em 12 jun 2023.

<sup>2</sup> O termo RP9 é um código contábil utilizado para identificar as emendas de relator, conforme a classificação da LDO para 2022 (Lei 14.194/2021). O significado da sigla RP é “resultado primário” e, como aponta Scaff, “existe para distinguir se a despesa é ou não financeira, com a finalidade de auxiliar na apuração do resultado primário ou nominal”. Com exceção da RP0 (despesa financeira), as outras oito RPs representam despesas primárias, sendo que as despesas primárias referentes às emendas parlamentares são classificadas nas RPs 6, 7, 8 e 9 (respectivamente, emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator). Cf. SCAFF, Fernando Facury. Inconstitucionalidades do orçamento secreto. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 06 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto#:~:text=A%20inconstitucionalidade%20do%20or%C3%A7amento%20secreto,ou%20do%20Chefe%20do%20Poder.>

De fato, o tema merece especial atenção, não apenas pelo evidente desprestígio político que dele decorre, mas por afetar diretamente a própria execução orçamentária. Afinal, reconhecendo-se o Direito Financeiro e, especialmente, o orçamento público como bases para a concretização de direitos fundamentais e para a elaboração de qualquer política pública, axiomática a necessidade de estudo de temas que interfiram diretamente no orçamento público.

É nessa linha de pesquisa que se insere o presente trabalho. Assim, partindo das práticas compreendidas no conceito de orçamento secreto, bem como de suas causas e antecedentes, busca-se demonstrar que a forma com que foram utilizadas as emendas de relator, diferentemente do que o termo “orçamento secreto” pode sugerir, não representa apenas um problema de falta de transparência. O próprio desenho das emendas de relator-geral, que não possuem previsão constitucional, favorece uma alocação de verbas públicas antirrepublicana, não transparente, desigual, ineficiente e anti-federativa.

Ademais, almeja-se a demonstração de que, não obstante, em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal tenha decidido, em sede do julgamento das quatro Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) que questionavam a constitucionalidade do orçamento secreto (ADPFs 850, 851, 854 e 1014), pela inconstitucionalidade do orçamento secreto, ainda não houve, como noticiado, o “fim do orçamento secreto”<sup>3</sup>. Na verdade, evidencia-se que o orçamento secreto é apenas uma manifestação sintomática de uma reconfiguração da atuação do Legislativo que, após décadas enfraquecido, busca assumir maior participação nas decisões políticas, por meio da cooptação do orçamento.

Ainda, já nos encaminhamentos para a conclusão, explora-se a ideia moderna de governança, que dialoga com a intensificação do controle social. Afinal, enfraquecida a governabilidade e intensificada a disputa entre os Poderes, os métodos clássicos de controle perdem considerável eficácia, o que se evidencia pela perpetuação das práticas antirrepublicanas do orçamento secreto, mesmo após posicionamentos contrários do Tribunal de Contas da União (TCU) e, sobretudo, do Supremo Tribunal Federal (STF).

## **1. CONTEXTUALIZAÇÃO E CONCEITOS FUNDAMENTAIS**

---

<sup>3</sup> Cf. MARTINS, Luísa. Em derrota do Congresso, STF derruba Orçamento Secreto. Valor Econômico, São Paulo, 20 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/20/em-derrota-do-congresso-stf-derruba-orcamento-secreto.ghml>



O estudo do Direito e da Política, bem como do constante entrelaçamento desses dois ramos do saber, deve sempre ser precedido de uma contextualização. A mera abordagem do orçamento secreto, partindo de suas primeiras aparições na mídia, em 2021, levaria a uma incorreta conclusão de que todo o esquema de corrupção foi rapidamente estruturado em decorrência de uma imoralidade atinente aos atuais congressistas. Dessa análise simplista, no entanto, escapa que o orçamento secreto não é a causa da corrupção ou da instabilidade dos Poderes, mas uma consequência de um cenário de intensificação desses fatores.

Há uma certa tendência, na política atual, de tomar como ponto de partida o momento imediatamente anterior, como se este fosse uma realidade estável e duradoura que, subitamente, foi violada pela corrupção ou pela modificação política. Ignora-se, assim, a jovialidade da democracia brasileira, a instabilidade dos direitos conquistados e a sombra da corrupção que acompanha toda a história da nação.

O estudo do orçamento secreto não pode ser realizado sem inseri-lo no contexto a que pertence. Não há como compreender adequadamente a inconstitucionalidade das emendas de relator partindo-se do escancaramento de suas fragilidades pelo orçamento secreto, ignorando, pois, o histórico episódio dos “anões do orçamento”, que já apontava para este momento.

Não há, igualmente, como entender a coordenação de um esquema de corrupção baseado em emendas parlamentares sem a compreensão da função dessas emendas em um contexto de presidencialismo de coalizão deturpado.

Em suma, não há como estudar a realidade jurídico-política atual sem voltar ao passado. Afinal, como ressalta a historiadora Lilia Moritz Schwarcz, o cenário de crise democrática em que vivemos é “terreno fértil” para que “velhas feridas históricas sejam mobilizadas por políticos que, de forma oportunista, pretendem ter saudades de um tempo que não volta mais e que, em parte, jamais existiu”.<sup>4</sup>

### **1.1. Presidencialismo de coalizão**

A relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e a delimitação de seus papéis na execução do orçamento público é, nas palavras de Gilmar Mendes, o “cerne da

---

<sup>4</sup> SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020, p. 236.

controvérsia”<sup>5</sup> do orçamento secreto. Tendo isso em vista, uma introdução ao tema deve, necessariamente, perpassar pelos contornos dessa relação no ordenamento pátrio.

De fato, no cenário brasileiro, a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo não se amolda perfeitamente à relação típica de um sistema presidencialista. Como aponta Virgílio Afonso da Silva, o Poder Executivo, no presidencialismo, “não depende da confiança do Legislativo e, portanto, o presidente da República pode formar seu ministério da forma como bem entender”.<sup>6</sup> No entanto, ressalta o autor que essa interação entre os Poderes, no Brasil, mais se aproxima de uma configuração parlamentarista:

Para tentar formar coalizões estáveis, os presidentes tendem a reproduzir, na composição do seu ministério, a composição partidária da sua base aliada no Congresso Nacional. Isso aproxima muito a formação do governo no presidencialismo multipartidário brasileiro à formação de governos em sistemas parlamentaristas multipartidários: a estabilidade governativa é baseada na distribuição de ministérios entre os partidos que apoiam o governo. Quanto mais deputados e senadores tem um partido, maior tende a ser o seu peso no ministério.<sup>7</sup>

Essa dinâmica de construção de bases aliadas pelo Poder Executivo no Congresso Nacional foi alcunhada por Sérgio Abranches<sup>8</sup> de “presidencialismo de coalizão”, termo este que foi amplamente difundido e adotado para definição do presidencialismo brasileiro. Afinal, ainda que a formação de coalizões se aproxime de uma configuração parlamentarista, os sistemas não se confundem. No presidencialismo de coalizão, o presidente precisa formar alianças políticas para garantir a governabilidade. Diferentemente do parlamentarismo, em que o governo é formado a partir da maioria parlamentar, no presidencialismo, a eleição do presidente é separada das eleições legislativas. Isso frequentemente resulta na falta de uma maioria partidária consistente no legislativo, exigindo a formação de coalizões para aprovar as leis.

Abranches ainda enfatiza que o presidencialismo de coalizão não é um híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo, mas um sistema de características próprias, cujo aspecto central é a interdependência entre os dois Poderes. Nesse sentido, embora o presidente tenha o poder de veto e o controle sobre o orçamento, o Congresso tem o poder de impedir a

---

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022, p. 177. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em 13 jun 2023.

<sup>6</sup> DA SILVA. Virgílio Afonso. Direito Constitucional Brasileiro. 1. Ed. São Paulo: Edusp, 2021, p. 479.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 480.

<sup>8</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

implementação das políticas do presidente. Portanto, é do interesse de ambos os Poderes cooperar para atingir seus objetivos, de modo que o presidencialismo de coalizão é caracterizado pelo atrelamento da governabilidade à formação de uma base aliada no Congresso Nacional.

Posto isso, nota-se que o presidencialismo de coalizão não é, por si só, causa do orçamento secreto. Isso porque, ao menos em origem, o Legislativo não possui força suficiente para adoção de práticas antirrepublicanas por meio do presidencialismo de coalizão. Como demonstra Ferreira Victor,<sup>9</sup> o presidencialismo de coalizão, em essência, garante não apenas a governabilidade no sistema presidencial brasileiro, mas também incentiva uma nacionalização dos comportamentos parlamentares. Afinal, o sistema proporcional de lista aberto torna incerto quem são os verdadeiros representados dos parlamentares, visto que estes são eleitos, em maioria, por transferência de voto. Assim, o congressista eleito precisa construir uma base de apoio, o que depende de uma coordenação com o Presidente da República.

Não por outra razão, a doutrina mais balizada converge no entendimento de que o presidencialismo de coalizão não é originalmente viciado, sendo mera técnica de governabilidade:

Embora a crise ocorrida sobretudo durante o governo da presidente Dilma Rousseff tenha afetado a reputação do modelo, ao qual muitos passaram a atribuir boa parte da responsabilidade por vários casos de corrupção, o fato é que o presidencialismo de coalizão não é, por si só, responsável por nenhum desses desvios. Se se alterasse o sistema de governo para o parlamentarismo, e todas as outras variáveis (por exemplo, a mesma quantidade de partidos com representação no Congresso) continuassem inalteradas, pouco ou nada mudaria na maneira como ministérios são definidos. Mais do que isso, em um parlamentarismo com um sistema partidário fragmentado, as chances de o chefe de governo ficar refém de pequenos partidos pode ser ainda maior, já que diferentemente do que ocorre no presidencialismo (como no Brasil), no qual o presidente tem ao menos uma garantia de estabilidade, porque seu mandato não depende do apoio do Congresso, no parlamentarismo o chefe de governo só se mantém como tal se tiver apoio do Legislativo.<sup>10</sup>

Todavia, é importante ter o cuidado de, ao analisar o presidencialismo de coalizão, não se limitar à sua teoria. Embora haja concordância no que tange à não automaticidade da relação entre o presidencialismo de coalizão e a corrupção, também é verdade que esta não é automaticamente impedida por aquele. Por esse motivo, vislumbra-se, com frequência, uma

---

<sup>9</sup> VICTOR, Sérgio Antônio F. Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro, 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015..

<sup>10</sup> DA SILVA. Virgílio Afonso. Direito Constitucional Brasileiro. 1. Ed. São Paulo: Edusp, 2021, pp. 480-481.

deturpação do presidencialismo de coalizão para o que a doutrina chama de “presidencialismo de cooptação” ou, ainda, de “toma lá, dá cá”<sup>11</sup>. Irretocável a definição de Abranches:

Com a ampliação no número de pedintes, é impossível conceder a todos, em tudo, apenas com cargos e recursos fiscais legais. A cooptação como método de formação de coalizões leva à preferência por benefícios materiais e, como o mensalão e a Lava Jato indicaram, pode incentivar o uso de propinas para partidos e pessoas, como bônus de participação na coalizão, em detrimento de aspirações programáticas. Partidos e lideranças oportunistas, sem barreiras morais, num quadro em que predomina um padrão de comportamento político-institucional permissivo demais, são os que mais facilmente se adaptam a esse ecossistema (...) e nele prosperam.<sup>12</sup>

Nesse cenário, há vertiginoso aumento dos custos políticos e financeiros da governabilidade, uma vez que a fragmentação política e multiplicidade representativa no Congresso são contornadas por mecanismos ilícitos de favorecimento de interesses privados em troca de apoio político. Nesse sentido, afasta-se do ideal de presidencialismo de coalizão, para adotar-se um antirrepublicano presidencialismo de cooptação.

Se no presidencialismo de coalizão as bases de apoio parlamentar eram sustentadas por meio de indicações para ocupação de cargos comissionados e execução das emendas parlamentares, com a ampliação vertiginosa de partidos – e, portanto, de atos políticos com capacidade de demandar e exercer influência sobre o processo decisório – governos passaram a utilizar mecanismos cada vez menos republicanos – e ilegais – para formação de suas coalizões.<sup>13</sup>

Por essas razões, patente que o orçamento secreto não pode ser compreendido sem análise do contexto do presidencialismo de coalizão. Assim como o Mensalão e a Lava Jato, o orçamento secreto passa a ser entendido como uma das consequências de um sistema político de cooptação, que conjuga “um sistema federativo assimétrico, um Presidente forte e paradoxalmente dependente do Congresso, um sistema partidário hiperfragmentado” bem como incentivos ao “clientelismo, à patronagem e à sistemática apropriação da máquina e dos recursos públicos”.<sup>14</sup>

Como se não bastasse, as consequências desse sistema de “toma lá, dá cá” são visíveis no fenômeno de judicialização da política, intensamente presente na discussão constitucional

---

<sup>11</sup> COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. Revista Brasileira de Ciência Política, 2021.

<sup>12</sup> ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 346.

<sup>13</sup> GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil. São Paulo: Editora Blucher, 2020, p. 166-168.

<sup>14</sup> Ibidem.

da atualidade. De fato, dada a cooperação antirrepublicana adotada pelos poderes Executivo e Legislativo, que deveriam realizar controle e contenção mútuos, cabe ao Judiciário o árduo papel de contenção das práticas ilícitas e de proteção à República. Por essa razão, considera-se que a judicialização da política é, ao menos em certo grau, uma decorrência direta, uma “extensão”, do modo em que é operacionalizado o presidencialismo de coalizão.<sup>15</sup>

Acrescenta-se a essa problemática o fato de que o presidencialismo de coalizão adotado no Brasil, diferentemente de modelos similares de outras ordens jurídicas, exige uma “coalizão qualificada” para garantir a governabilidade. Nesse sentido, não basta uma coalizão que represente a maioria simples do Congresso, mas é preciso que haja, ao menos, apoio de 70% dos parlamentares. Evidentemente, somado ao fator supramencionado da hiperfragmentação partidária, essa realidade torna inviável a formação de coalizão apenas com a indicação de ministérios e outros cargos inferiores, favorecendo, muitas das vezes, a adoção de técnicas antirrepublicanas de troca de favores.

Embora nossa regra de emendamento seja razoavelmente flexível, não devemos desprezar os custos impostos à formação da maioria necessária para operar com ela. Corrupção, ineficiência do gasto público e politização da burocracia são medidas aproximadas do que estamos considerando aqui por “custos”. O próprio logrolling em torno do emendamento constitucional pode acarretar custos de tempo, de inconsistência jurídica do marco constitucional e de substituição da constituição como um todo num futuro não longínquo.<sup>16</sup>

Portanto, quanto ao tópico do presidencialismo de coalizão, pode-se concluir que, especialmente no contexto brasileiro, em que outros fatores contribuem para sua transmutação a um presidencialismo de cooptação, há um evidente comprometimento da eficiência política e da viabilidade da governabilidade, dado o exponencial aumento dos custos políticos para sua garantia. Nesse sentido, predomina a crítica à legitimidade democrática desse sistema, em que a maioria eleita não necessariamente será a que governa, posto que “a constituição exige que a maioria politicamente eleita se transforme, no Congresso, em uma outra maioria superior a ela, qualificada de outro modo”<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> COPELLI, Giancarlo Montagner. O presidencialismo de coalizão: um problema de Direito. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 02 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/diario-classe-presidencialismo-coalizao-problema-direito#author>

<sup>16</sup> ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, governo e governabilidade. Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. 1ed. São Paulo: Marcial Pons, p. 197-220, 2013.

<sup>17</sup> Ibidem.

## **1.2. As emendas parlamentares**

Ainda na linha do detalhamento da relação entre os Poderes na elaboração e execução do orçamento público, é necessária uma introdução às emendas parlamentares, que são, em síntese, os instrumentos através dos quais os congressistas (deputados federais e senadores) participam da elaboração do orçamento anual da União. Através dessas emendas, podem influenciar o destino de parte dos recursos públicos, de acordo com as necessidades e demandas dos seus respectivos eleitorados e regiões que representam.

Para os fins do presente trabalho, as emendas serão classificadas e diferenciadas a partir de seu autor. Nessa classificação, as emendas são tipicamente classificadas como individual, de bancada, de comissão e de relator.

As emendas individuais, classificadas no RP-6, são aquelas propostas individualmente pelos parlamentares, com o objetivo de atender demandas específicas do seu eleitorado ou de suas bases políticas. Com o advento da Emenda Constitucional 86 de 2015, que será posteriormente detalhado, essas emendas passaram a ter execução obrigatória, dentro do limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, e metade deste recurso deve ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.

As emendas de bancada (RP-7) são propostas por um grupo de parlamentares de um mesmo estado ou do Distrito Federal, e destinam-se geralmente a grandes obras ou investimentos de impacto regional. Seguindo a tendência das emendas individuais, com a Emenda Constitucional nº 100 de 2019, estas emendas também passaram a ter execução obrigatória, dentro do limite de 1% da RCL. Importante ressaltar que, para aprovação destas emendas, são necessários três quartos dos Deputados e dois terços dos Senadores da Unidade da Federação a que se refere, além da indicação precisa de seu objeto e elementos necessários para avaliação de seu custo-benefício, conforme Resolução 01/2006, que também prevê que deve haver entre quinze e vinte emendas de apropriação e, no máximo, três emendas de remanejamento.

As emendas parlamentares de comissão (RP-8) são propostas pelas comissões permanentes da Câmara, do Senado Federal ou do Congresso Nacional (emendas de comissão mistas), bem como pelas Mesas Diretoras das duas casas legislativas. São elencadas algumas de suas principais características, de acordo com a Resolução 01/2006-CN:

Elas devem ser apresentadas juntamente com a ata que decidiu pela sua apresentação;

Devem ter caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;  
Devem conter justificação com elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional;  
Poderão ser apresentadas até 8 (oito) emendas por comissão, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento;  
Poderão ser apresentadas emendas pelas Mesas Diretores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.<sup>18</sup>

Por fim, como ponto central do presente trabalho, há a figura das emendas de relator, identificadas pelo RP 9. Diferentemente das outras emendas citadas, as emendas de relator não possuem previsão constitucional, sendo previstas apenas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Basicamente, são apresentadas pelos relatores dos projetos de lei orçamentária para alteração da proposta.

Cabe, ainda, abordar a figura da Comissão Mista de Orçamento (CMO), comissão de caráter permanente que analisa os projetos orçamentários. Em suma, todas as propostas de alteração dos projetos de leis orçamentárias devem ser aprovadas pela CMO, de modo que é para ela que as emendas parlamentares são enviadas para análise.<sup>19</sup>

### **1.3. As emendas de relator-geral e os Anões do Orçamento**

Ainda, para análise da utilização das emendas de relator, figura central do esquema de corrupção conhecido como orçamento secreto, imprescindível uma abordagem retrospectiva sobre o instituto. Embora a Constituição de 1988 tenha instituído um modelo de emendas parlamentares marcado pela preocupação em relação à transparência orçamentária e à eficiência da aplicação dos recursos públicos, fato é que, desde seus primórdios, essa realidade não tem encontrado efetivação, especialmente no que se refere às emendas de relator, que, conquanto não sejam constitucionalmente previstas, “existem desde que a primeira Resolução do Congresso Nacional regulamentou o funcionamento da CMO”.<sup>20</sup>

De fato, ainda no início da década de 1990, o surgimento das emendas de relator-geral, como figura de especial atenção no orçamento público, deu-se no contexto de sua utilização

---

<sup>18</sup> LEITE, Rodrigo Ricelly Avelino. Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira: Emendas Parlamentares.

<sup>19</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022.

<sup>20</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica. 2022, p. 3.

nos “Esquemas do tipo PC”, que basicamente possibilitava a influência de grupos não institucionais na formação da CMO. Tratava-se, evidentemente, de um contexto de transição constitucional, em que a disfuncionalidade assolava a utilização das emendas parlamentares em geral, inclusive as emendas individuais (em 1991, por exemplo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual sofreu 71.543 emendamentos)<sup>21</sup>.

No entanto, mesmo em um cenário de disfuncionalidade generalizada nas emendas parlamentares, as emendas de relator-geral assumiram, assim como no orçamento secreto, função central para a concretização do esquema de corrupção de grandes proporções conhecido como os “Anões do Orçamento”.

O escândalo dos anões do orçamento pode ser compreendido, assim, como um exemplo de uma série de práticas corruptas que marcaram a política brasileira no período pós-ditatorial, por meio da utilização de poder e influência para benefício próprio, através da manipulação de fundos públicos e orçamentos governamentais.

Os parlamentares envolvidos eram, em sua maioria, membros da Comissão Mista de Orçamento e, por isso, eram responsáveis pela avaliação e modificação do orçamento proposto pelo Poder Executivo. Aproveitando-se dessa influência sobre o orçamento, os parlamentares desviavam fundos para seus próprios interesses, atendendo a favores políticos, como manipulação de licitações públicas e concessão de emendas parlamentares.

O caso, semelhantemente ao orçamento secreto, foi amplamente divulgado pela mídia, possuindo como expoente investigativo um dos principais jornais do país. A investigação jornalística liderada pelo jornal Folha de S.Paulo revelou a extensa rede de corrupção, que envolvia deputados, senadores e empresários influentes. Como resultado, além da cassação de diversos mandatos, do impacto aos cofres públicos e da constituição de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), vivenciou-se um abalo na confiança pública na integridade do sistema político brasileiro, especialmente após o Relatório Final da CPMI, que não apenas apontou que o Executivo também participou do esquema, como enfatizou seu papel de destaque no escândalo.

Ademais, evidenciou-se uma falha da governança pública e da transparência do processo orçamentário. Desde aquela época, nota-se a necessidade de mecanismos de controle e fiscalização mais eficazes, bem como de maior responsabilização política frente aos anseios

---

<sup>21</sup> MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988. Cefor, SFC, SOF, Unilegis, TCU, ISC, 2012, p. 31.



populares, o que, já se adianta, se relaciona mais a um controle social do que propriamente ao controle judicial.

Assim, em síntese, no caso dos anões do orçamento, as emendas de relator também foram utilizadas ilicitamente, como forma de canalizar recursos públicos à margem da transparência administrativa. Esse caso tornou-se um clássico exemplo na doutrina e na jurisprudência sobre como a corrupção pode infiltrar-se no processo orçamentário e como a falta de transparência e de fiscalização adequada podem facilitar tais abusos.

De todo modo, como é de costume na prática política brasileira, não houve grande aprendizado com esses eventos passados. O orçamento secreto, que será mais bem delineado no capítulo seguinte, repete diversos dos problemas já vividos no escândalo dos anões do orçamento. Novamente, o Brasil vivencia um escândalo de corrupção que, baseado essencialmente na utilização das emendas parlamentares de relator-geral, evidencia a importância da transparência administrativa, do respeito aos princípios financeiros, do controle e fiscalização dos Poderes e da liberdade de imprensa.

#### **1.4. O orçamento impositivo**

Por fim, como último aspecto a ser abordado a respeito da consolidação histórica das relações entre Executivo e Legislativo, nos moldes que são atualmente, cabe explorar a instituição do chamado orçamento impositivo.

De fato, apesar da possibilidade de utilização das emendas parlamentares para influenciar no processo legislativo orçamentário, o Legislativo nunca teve, por vias legais, significativo Poder nesse contexto. Afinal, dado o caráter inicialmente autorizativo das emendas, não havia qualquer garantia de sua efetivação, o que favorecia a utilização da efetivação das emendas pelo Executivo como método de barganha política.<sup>22</sup>

Frente a isso, não obstante o presidencialismo de coalizão favoreça uma maior interdependência entre os Poderes Legislativo e Executivo, fato é que, historicamente, o Executivo sempre se figurou como o “senhor do orçamento”. Os parlamentares, nesse contexto, sempre se encontraram em situação de dependência das decisões executivas acerca da execução

---

<sup>22</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022.

orçamentária, o que, evidentemente, favorece a realidade do “toma lá, dá cá” e do clientelismo político.

Nesse cenário, como reação parlamentar à completa submissão à discricionariedade executiva na alocação de verbas no processo orçamentário, ocorreu uma mobilização no Congresso que buscava garantir uma participação mais significativa do Legislativo nesse processo, buscando assegurar que os parlamentares conseguissem verba suficiente para direcionamento dos recursos às suas bases eleitorais. Frente a isso, ganhou forma a discussão acerca da impositividade do orçamento, por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do Orçamento Impositivo, a qual é descrita como “parte de um novo padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo, em que o Parlamento participa de maneira mais ativa, com maior ativismo legislativo, inclusive em questões orçamentárias”.<sup>23</sup>

Importante mencionar que, seguindo o raciocínio dos outros institutos até então abordados na presente monografia, a PEC do Orçamento Impositivo só pode ser adequadamente entendida ao se considerar o contexto em que se inseriu. Isso porque a ideia da impositividade não surgiu em 2015, mas tramitava desde 2006 por meio da PEC 565/2006, a qual, por sua vez, é oriunda da PEC 22/2000, de iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães. Nesses termos, ao menos desde o final do século passado, já se registra o ímpeto do Legislativo de alterar a correlação de forças do jogo político, a fim de obstar “a ditadura do Poder Executivo em matéria orçamentária”.<sup>24</sup> Igualmente, tal raciocínio subjaz a PEC 565/2006, que estabelecia um orçamento impositivo mais abrangente que o existente atualmente, nos moldes descritos por Harada:

A PEC no 565/06, originária da Câmara dos Deputados, previa o chamado orçamento impositivo, mediante acréscimo do art. 165-A à Constituição Federal, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária constante da LOA, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação. Para conferir efetividade a esse dispositivo, o seu § 5º prescrevia que a “não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade”, um dispositivo ocioso a meu ver, pois o art. 85, caput, da CF já define como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> DINIZ, Vítor. PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2016, p. 24.

<sup>24</sup> DA SILVA, José de Ribamar Pereira. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública? Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2013, p. 1.

<sup>25</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

Ocorre, no entanto, que o Legislativo, à época, não assumia, ainda, papel de tamanha proeminência, como ocorria em 2015, de modo que os projetos anteriores de um orçamento impositivo “serviam mais como uma pressão ou posicionamento político do que uma tentativa real de implantar o orçamento impositivo”.<sup>26</sup> Não por outra razão, a PEC 565/2006 só foi apreciada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2013, oportunidade na qual foi aprovada.<sup>27</sup>

Contudo, a PEC 565/2006 acabou por ser arquivada, frente à substituição de seu texto pelo Senado, em novembro de 2013, sendo o novo texto renumerado como PEC 353/2013, a qual foi, posteriormente, transformada na PEC 358/2013 e, enfim, na Emenda Constitucional (EC) 86/2015.

Assim, a efetiva aprovação da emenda constitucional que instituiu o orçamento secreto só foi possível em 2015. Nesse contexto, ganhou destaque a atuação do deputado Eduardo Cunha, líder do PMDB, partido central da base aliada do governo Dilma, e líder da Câmara a partir de 2015, que patrocinou a pauta, incluindo-a em seus compromissos de campanha. Ademais, o posicionamento de Cunha nesse aspecto, que incluiu a pauta para votação ainda no início de seu mandato, foi um forte sinal da modificação de forças do presidencialismo de coalizão até então vigente, indicando um fortalecimento do Legislativo e uma derrota do governo de Dilma Rousseff, que, além de não ter apoiado a eleição de Cunha, havia trabalhado arduamente para barrar a proposta.<sup>28</sup>

Dessa forma, a aprovação da Emenda Constitucional 86/2015 não alterou, por si, a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo, mas foi uma consequência dessa alteração ou, mais precisamente, uma forma de garantir, com estabilidade constitucional, a participação do Legislativo no orçamento público também nos exercícios futuros, ainda que houvesse um enfraquecimento do Poder.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> DINIZ, Vítor. PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2016, p. 38.

<sup>27</sup> No entanto, em razão das alterações promovidas posteriormente pelo Senado Federal, a proposta teve de ser, novamente, avaliada pela CCJ,

<sup>28</sup> DINIZ, Vítor. PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2016, p. 25-27.

<sup>29</sup> Importante reflexão sobre o tema é trazida por Vítor Diniz. De fato, poderia o Legislativo optar, simplesmente, pelo estabelecimento da impositividade por meio da LDO, em legislação ordinária. No entanto, deliberada foi a escolha pela alteração constitucional, visando a efetivamente consolidar, no plano formal, a mudança estrutural já ocorrida no jogo de forças entre os Poderes (Cf. Ibidem, p. 23). Não se descarta, no entanto, posicionamentos contrários, que entendem que, nesse ensejo por constitucionalizar a matéria, o Legislativo deixou de tomar medidas infraconstitucionais que trariam solução mais célere e eficiente ao problema (Cf. DA SILVA, José de Ribamar Pereira. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública? Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2013, p. 23)

Ainda que inicialmente restrita às emendas individuais, a Emenda Constitucional (EC) 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada. Considerou-se, assim, no desenho do orçamento impositivo, que, dado o caráter equitativo dessas emendas, sua impositividade favoreceria o incremento da isonomia.<sup>30</sup>

No entanto, na prática, o orçamento impositivo apenas reorganizou as forças do presidencialismo de coalizão, mas não solucionou sua deturpação. Como as emendas impositivas requerem que 1,2% e 0,8% do orçamento seja alocado, respectivamente, às emendas parlamentares individuais e de bancada, foi favorecido o cenário de “captura” do processo orçamentário pelo Poder Legislativo<sup>31</sup>. Nesse sentido disserta Ana Ribeiro:

A nova correlação de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro não corrige as graves distorções do sistema político e o hiato de representatividade política do povo na condução dos cofres públicos. A repartição fisiológica de verbas orçamentárias, em troca de apoio e sustentabilidade política, demonstra que os problemas não desapareceram. A disfuncionalidade do sistema representativo permanece a mesma, mas acentuada pela conexão aberta entre os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução orçamentária e o Centrão<sup>32</sup>

Extraí-se, desse processo de consolidação do orçamento impositivo, que, apesar da intenção inicial, por meio da PEC 565/06, de instituição de um verdadeiro orçamento impositivo, o resultado foi um orçamento “semi-impositivo”,<sup>33</sup> posto que a impositividade se aplica apenas em relação às emendas parlamentares individuais e de bancada, dentro dos limites constitucionalmente previstos.

Não se desconhece, por certo, que há vantagens advindas da EC 86/2015. Afinal, ao reforçar a alocação prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), fortalece-se a decisão política e democrática do Parlamento, a qualidade das emendas apresentadas e possibilita-se o contingenciamento proporcional das emendas parlamentares<sup>34</sup>.

No entanto, para fins do presente trabalho, é inafastável a correlação entre o orçamento impositivo e o orçamento secreto, uma vez que, ao constitucionalizar as mudanças de forças no

---

<sup>30</sup> DO NASCIMENTO, Leandro Maciel. Emendas do relator-geral: inovação inconstitucional no orçamento brasileiro. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 19 out 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-19/leandro-maciel-emendas-relator-inovacao-inconstitucional>.

<sup>31</sup> BRUMATTI, Livia Martinez. Institutional roots inertia and participatory governance in Brazil. 2022. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

<sup>32</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022.

<sup>33</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>34</sup> CASTRO, Bárbara Mendes de. Orçamento impositivo no Brasil: uma análise das implicações de sua adoção pela união. 2015, p. 60-61.

presidencialismo de coalizão, o orçamento impositivo cria uma espécie de vácuo na barganha política, que, logicamente, tenta encontrar outros institutos para se remodelar. Afinal, parcela destinada às emendas impositivas é ínfima, representando, até 2018, apenas 7% das despesas discricionárias.<sup>35</sup> Logo, o Executivo permanece no comando dos gastos públicos<sup>36</sup> e, evidentemente, encontra novos instrumentos para executar sua barganha política.

Mais ainda, o orçamento impositivo guarda íntima relação com a crescente ampliação das hipóteses autorizativas das emendas de relator, desde a PLOA-2010, que acarreta, na PLOA 2021, na subversão da “regra de ser vedado ao relator a apresentação de emendas tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valores a dotações constantes do PLOA”.<sup>37</sup> A razão disso é que haveria um alinhamento entre as duas iniciativas, uma vez que ambas objetivariam um maior controle legislativo sobre o processo orçamentário.

Não por outra razão, desde a promulgação da EC 86/2015, já há uma receosa expectativa, por parte da doutrina brasileira, de que essa crise no presidencialismo de coalizão dê margem ao surgimento de novos mecanismos de barganha política, “menos transparentes” e “lesivos à eficiência da ação pública”.<sup>38</sup> A partir de 2019, e especialmente após 2021, as emendas de relator despontam como os instrumentos utilizados para esse fim, dando início ao chamado orçamento secreto.

## 2. ORÇAMENTO SECRETO

Já apresentada sua contextualização histórica, bem como demarcadas suas relações com o presidencialismo de coalizão e o orçamento impositivo, o ponto de partida para a análise do orçamento secreto propriamente dito passa a ser sua primeira aparição na mídia. Naturalmente, os veículos midiáticos desempenham enorme importância no cenário da nova boa governança, dada a sua capacidade de informar, influenciar a opinião social e interferir direta e indiretamente

---

<sup>35</sup> LANDIM, Raquel. Emendas representam 24% das despesas discricionárias. CNN Brasil, São Paulo, 13 mai 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/emendas-representam-24-das-despesas-discricionarias/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>36</sup> BASSI, Camillo de Moraes. As Emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro. 2022.

<sup>37</sup> DE FARIA, Rodrigo Oliveira et al. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política. SciELO, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>

<sup>38</sup> Ibidem, p. 62.

na política. No entanto, no caso do orçamento secreto, a mídia assumiu papel especialmente relevante.

De fato, a primeira menção ao orçamento secreto (e, inclusive, a utilização do termo “orçamento secreto” para se referir à forma com que foram utilizadas as emendas de relator), ocorreu em notícia veiculada pelo jornal O Estado de São Paulo (“Estadão”). Em maio de 2021, identificou-se, pela primeira vez, que as emendas de relator estavam sendo utilizadas para pagamento indevido de pavimentação asfáltica (no caso conhecido como “tratoração”)<sup>39</sup>, bem como já se apontou a utilização desse mecanismo para que o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, aumentasse sua base aliada no Congresso Nacional.

Assim, o surgimento do orçamento secreto, enquanto prática específica, deu-se no contexto de aplicação de recursos, por meio de emendas de relator, em contratos de licitações irregulares (conforme afirmado pelo TCU à época), em valores superiores aos das emendas impositivas. Ademais, desde esse primeiro momento, o caráter “secreto” da prática já é o ponto a que se dá maior atenção, afirmando a reportagem que a divisão dos recursos “atendeu a critérios políticos e foi feita dentro dos gabinetes, a portas fechadas, e por meio de ofícios não publicados”<sup>40</sup>.

Com base na Lei de Acesso à Informação, o Estadão conseguiu informações relevantes acerca da justificativa adotada por parte dos deputados para a prática secreta. Com base em 101 ofícios ao Ministério do Desenvolvimento Regional, nos quais os deputados indicam a aplicação dos recursos recebidos, são utilizadas justificativas genéricas e subjetivas, como “segurança de Estado” e “risco a sua honra e de sua família”.<sup>41</sup> No entanto, a maioria dos senadores não respondeu ao pedido de acesso à informação ou negou sua resposta, com argumentos de “abuso no direito de acesso à informação” e de que o sigilo seria uma “estratégia política de relacionamento”.

Nesse contexto, o assunto tornou-se um dos principais temas da mídia brasileira, o que, inquestionavelmente, foi fundamental para a riqueza de informações obtidas, especialmente frente a seu caráter “secreto”. No mesmo período, ainda no início da identificação do orçamento

---

<sup>39</sup> PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro banca obra de pavimentação sob suspeita. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 11 maio 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-de-bolsonaro-banca-obra-de-pavimentacao-sob-suspeita/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

<sup>40</sup> PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro: compra de trator vira obsessão no Congresso. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 08 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/compra-trator-congresso-orcamento-secreto-bolsonaro/>. Acesso em: 09 jun 2023.

<sup>41</sup> PIRES, Breno. Senadores alegaram risco à segurança do Estado para manter orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 12 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/senadores-alegaram-risco-a-seguranca-do-estado-para-manter-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023.

secreto, o jornal Valor Econômico, utilizando a alcunha “orçamento paralelo”, definiu o orçamento secreto como “esquema do governo Jair Bolsonaro que teria reservado R\$ 3 bilhões do Orçamento para que deputados e senadores aliados pudessem indicar recursos para obras e aquisições de maquinários”.

Contudo, apesar da rápida disseminação de informações acerca da utilização indevida das emendas de relator e, inclusive, de sua confirmação pelos senadores (que, como demonstrado, chegaram até mesmo a apresentar justificativas para a prática), a posição inicial do Executivo limitou-se à negação da existência do esquema. Nesse primeiro momento, Jair Bolsonaro, em discurso informal, apenas alegou que o orçamento secreto teria sido uma invenção midiática<sup>42</sup>.

Essa postura, entretanto, não foi uníssona no governo. Ainda no final de maio, ala do Executivo procurou formas de regularizar a utilização das emendas de relator.<sup>43</sup> O cerne da proposta foi a acentuação do caráter opcional das emendas de relator, as quais, diferentemente das emendas individuais e de bancadas, não comporiam o chamado “orçamento impositivo”. Dessa forma, aplicar-se-ia, às emendas de relator, o regramento jurídico de despesas discricionárias. Por outro lado, em agosto, frente às ADPFs propostas pelos partidos políticos Cidadania, PSB e PSOL, o então procurador-geral da República, Augusto Aras, defendeu, em seu parecer, que não haveria “elementos que comprovem a existência de um ‘orçamento secreto’”, uma vez as dotações orçamentárias seriam públicas e que a distribuição dos recursos teria sido autorizada pela Comissão Mista de Orçamento (CMO). Enfim, em setembro, Jair Bolsonaro passou a admitir a possibilidade de existência do orçamento secreto, limitando-se, então, a afirmar sua ausência de participação no esquema.<sup>44</sup>

No entanto, em 20 de agosto de 2021, Jair Bolsonaro decidiu por vetar as emendas de relator para o Orçamento de 2022<sup>45</sup>. Em outubro do mesmo ano, oito licitações da Codevasf, consideradas irregulares, foram suspensas pelo TCU.

Por fim, encerrando esse primeiro momento do orçamento secreto, que apontava, à época, para uma possível descontinuidade da prática, foi proferida a decisão da Ministra Rosa

---

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> TOMAZELLI, Idiana, PIRES, Breno. Ala do governo tenta ‘regularizar’ orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ala-do-governo-tenta-regularizar-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023.

<sup>44</sup> PIRES, Breno. PF investiga 4 parlamentares por venda de emenda. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 08 out 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/pf-investiga-parlamentares-emenda/>

<sup>45</sup> BOLSONARO VETA FUNDO ELEITORAL DE R\$ 5,7 BI E ORÇAMENTO SECRETO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 ago 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/rosa-weber-suspende-pagamentos-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 jun 2023.

Weber para suspensão dos pagamentos feitos via orçamento secreto e para que fosse dada “ampla publicidade às indicações feitas pelos parlamentares com esse tipo de emenda”<sup>46</sup>.

Todavia, com a decisão da Ministra Rosa Weber, longe de uma pacificação da situação, aprofundou-se, consideravelmente, a tensão entre os Poderes, marcada por críticas do presidente da República (tanto à decisão quanto à própria figura da Ministra)<sup>47</sup> e do presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira<sup>48</sup>. Nesse cenário, começaram a ser divulgadas novas estratégias parlamentares para manutenção das emendas de relator, em detrimento da decisão proferida. Paralelamente, instaurou-se entre os parlamentares discussões a respeito da utilização das emendas de comissão, em tentativa de manter o “orçamento secreto”, mas com instrumento diverso.

Consequentemente, em novembro de 2021, o Congresso decidiu manter a utilização das emendas de relator e o orçamento secreto.<sup>49</sup> Por buscar a adoção de práticas de maior transparência, a posição do Congresso foi respaldada por decisão do STF, que liberou o pagamento das emendas de relator.<sup>50</sup>

Contudo, a manutenção do orçamento secreto não foi acompanhada por tentativas de regularizá-lo. Mesmo frente à pressão por maior transparência na prática, a CMO, em março de 2022, ao lançar o sistema de registro da indicação das verbas, manteve optativa a indicação do parlamentar associado à verba.<sup>51</sup>

No mês seguinte, novamente, o presidente Jair Bolsonaro defendeu a legalidade das emendas de relator, readotando o posicionamento de que não haveria um “orçamento secreto”

---

<sup>46</sup> PIRES, Breno; SHALDERS, ANDRÉ. Rosa Weber suspende pagamentos do orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 05 nov 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/rosa-weber-suspende-pagamentos-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 jun 2023.

<sup>47</sup> SCHUCH, Matheus. Bolsonaro critica Rosa Weber e prevê dificuldades para PEC passar no Senado. Valor Econômico, São Paulo, 09 nov 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/bolsonaro-critica-rosa-weber-e-preve-dificuldades-para-pec-passar-no-senado.ghtml>.

<sup>48</sup> No entendimento do deputado, a decisão da Ministra Rosa Weber consistiria em verdadeira “afronta ao princípio da separação de Poderes”, por não caber ao Judiciário “alterar as escolhas legitimamente feitas pelo legislador”. Cf. SLUCH, Matheus. Bolsonaro critica Rosa Weber e prevê dificuldades para PEC passar no Senado. Valor Econômico, São Paulo, 09 nov 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/bolsonaro-critica-rosa-weber-e-preve-dificuldades-para-pec-passar-no-senado.ghtml>

<sup>49</sup> LINDNER, Julia; GÓES, Bruno. Orçamento secreto: Congresso mantém sigilo sobre autores das emendas de relator até este ano. O Globo, Rio de Janeiro, 25 nov 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/orcamento-secreto-congresso-mantem-sigilo-sobre-autores-das-emendas-de-relator-ate-este-ano-1-25292533>

<sup>50</sup> DINHEIRO PÚBLICO, ORÇAMENTO PRIVADO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 08 dez 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaao/dinheiro-publico-orcamento-privado/>. Acesso em: 13 jun 2023.

<sup>51</sup> WETERMAN, Daniel; PIRES, Breno. Congresso mantém brecha no orçamento secreto e deixa verba à mercê de acordos políticos. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 mar 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-mantem-brecha-no-orcamento-secreto-e-deixa-verba-a-merce-de-acordos-politicos/>



(uma vez que restaria extinta a corrupção no Brasil) e que as emendas “ajudam a ‘acalmar’ o Congresso”<sup>52</sup>, ou seja, seriam instrumento legítimo próprio do presidencialismo de coalizão.

No mesmo período, Arthur Lira defende as emendas de relator, alegando “insensatez” nas considerações críticas acerca da ausência de transparência das emendas, bem como reforçando a necessidade de que mais recursos tenham essa destinação, posto que os R\$ 16 bilhões já destinados seriam insuficientes para as necessidades do Brasil.<sup>53</sup>

Desde então, foi criada, por Arthur Lira, sala especial na Câmara dos Deputados com finalidade de “atender a pedidos de emendas do orçamento secreto”<sup>54</sup>, o que demonstra a verdadeira normalização e institucionalização da prática.

Em julho, o Congresso sancionou um conjunto de medidas que abriu precedente para uma possível irresponsabilidade no uso de recursos públicos no período eleitoral, ao intensificar o ocultamento do "orçamento secreto" e permitir que o governo distribua desde cestas básicas a tratores em meio ao período de campanha e desvie recursos anteriormente alocados a uma municipalidade para outra, de acordo com conveniências políticas. O orçamento secreto, então, passa a ser "supersecreto", pois até mesmo o relator-geral associado teria o nome ocultado.<sup>55</sup>

Por fim, iniciou-se um terceiro momento do orçamento secreto, marcado por sua decadência. Ainda em julho de 2022, retirou-se, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a previsão pela impositividade das emendas de relator.<sup>56</sup> Em setembro, foram bloqueados os

---

<sup>52</sup> CRAVO, Alice; GULLINO, Daniel. Orçamento secreto: Bolsonaro afirma que pagamento de emendas ‘ajuda a acalmar’ o Congresso. O Globo, Rio de Janeiro, 11 abr 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/orcamento-secreto-bolsonaro-afirma-que-pagamento-de-emendas-ajuda-acalmar-congresso-25470933>

<sup>53</sup> Nota-se que essa fala torna cristalina a modificação das estruturas do presidencialismo de coalizão mencionada. O Legislativo, após ter assumido historicamente um papel subsidiário na elaboração do Orçamento, passa a enxergar-se como o legítimo elaborador das políticas públicas, responsável por atender a todas as “necessidades do Brasil”. Cf. NEGACIONISMO LEGISLATIVO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 23 abr 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinio/negacionismo-legislativo/>

<sup>54</sup> SHALDERS, André. Lira cria ‘sala secreta’ para liberar verbas do orçamento secreto às vésperas da restrição eleitoral. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lira-cria-sala-secreta-para-liberar-verbas-do-orcamento-secreto-as-vesperas-da-restricao-eleitoral/>. Acesso em: 09 jun. 2023

<sup>55</sup> WETERMAN, Daniel. Governo ganha poder para doar de cesta básica a trator na campanha eleitoral. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 jul 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/governo-ganha-poder-para-doar-de-cesta-basica-a-trator-na-campanha-eleitoral/>

<sup>56</sup> TRUFFI, Renan, LIMA, Vandson. Senador retira obrigatoriedade das emendas de relator da LDO. Valor Econômico, São Paulo, 11 jul 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/07/11/senador-do-psdb-articula-retirar-trecho-da-ldo-que-torna-emendas-de-relator-impositivas.ghtml>

recursos destinados ao Orçamento Secreto.<sup>57</sup> Enfim, em dezembro, o orçamento secreto foi finalmente suspenso por Jair Bolsonaro.<sup>58</sup>

Apesar das tentativas parlamentares de demonstrar que estariam buscando tomar providências para aumentar o nível de transparência na utilização das emendas de relator,<sup>59</sup> o STF decidiu, em 19 de dezembro de 2022, fortemente respaldado pelas análises realizadas pelo TCU, pela inconstitucionalidade orçamento secreto,<sup>60</sup> inviabilizando, assim, a alocação orçamentária por meio das emendas de relator.

### 3. IMPLICAÇÕES DO ORÇAMENTO SECRETO

Como não poderia deixar de ser, uma vez que se trata de uma prática de corrupção bilionária que interfere diretamente no orçamento público do Brasil, o orçamento secreto gerou inúmeras consequências políticas, jurídicas e econômicas.

Primeiramente, no âmbito jurídico, vislumbra-se que a utilização ilícita das emendas de relator-geral viola diretamente diversos princípios constitucionais orientadores do orçamento público e da atividade estatal como um todo. Nesse sentido, demonstra-se que a prática do orçamento secreto é completamente incompatível com os princípios elencados no caput do art. 37 da Constituição da República (CR)<sup>61</sup>. Notadamente, verifica-se, especialmente, frontal violação aos princípios da transparência, da igualdade, da eficiência e, consequentemente, ao princípio republicano.

No âmbito econômico e político, nota-se que o orçamento secreto afetou imensamente à execução das políticas públicas brasileiras. Afinal, os recursos destinados às emendas de

---

<sup>57</sup> OTTA, Lu Aiko. Recursos do 'orçamento secreto' estão bloqueados desde setembro. Valor Econômico, São Paulo, 01 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/01/recursos-do-oramento-secreto-esto-bloqueados-desde-setembro.ghtml>

<sup>58</sup> WETERMAN, Daniel. Bolsonaro manda suspender dinheiro do orçamento após Lula fechar apoio a Lira. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 nov 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-manda-suspender-dinheiro-do-orcamento-secreto-apos-lula-fechar-apoio-a-lira/>

<sup>59</sup> LIMA, Vandson, DI CUNTO, Raphael. Orçamento secreto: Congresso apresenta novas regras para emendas de relator. Valor Econômico, São Paulo, 13 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/13/orcamento-secreto-congresso-apresenta-novas-regras-para-emendas-de-relator.ghtml>

<sup>60</sup> MARTINS, Luísa. Em derrota do Congresso, STF derruba Orçamento Secreto. Valor Econômico, São Paulo, 20 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/20/em-derrota-do-congresso-stf-derruba-orcamento-secreto.ghtml>

<sup>61</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

relator, por não possuírem qualquer transparência capaz de assegurar sua aplicação eficiente, foram amplamente utilizados de forma pouco racional. Como consequência, políticas públicas fundamentais, como saúde e educação, sofreram com alarmante escassez de verbas.

### **3.1. Consequências jurídicas. Violação a princípios administrativo-financeiros.**

Como mencionado, a utilização das emendas de relator-geral no chamado orçamento secreto é facilmente caracterizada como violadora de diversos princípios constitucionais. Não obstante o princípio da transparência tenha sido o mais gravemente violado (ou, ao menos, represente a violação mais abordada midiática e doutrinariamente), fato é que o vilipêndio se estende a outros princípios administrativo-financeiros.

#### **3.1.1. Transparência**

Se o exame da transparência já é central para qualquer estudo sobre o orçamento público, não há como tratar do tema do orçamento secreto sem uma ampla análise do atendimento ou, no caso, da violação ao princípio da transparência. Afinal, como afirmado em entrevista concedida pelo Ministro Gilmar Mendes, “a grande decisão sobre o orçamento secreto era tirar o caráter secreto”.<sup>62</sup>

De fato, a transparência é, provavelmente, o princípio mais amplamente aceito no Direito Financeiro. Isto é, frente à natural divergência de identificação dos princípios pela doutrina, a transparência parece ser um piso comum. Mesmo assim, não é completamente pacífico seu verdadeiro alcance e significado.

Primeiramente, cabe enfatizar que a transparência, ainda que inegavelmente seja um princípio orçamentário, não é um princípio específico do Direito Financeiro, ou seja, não é, nos termos de Celso Antônio Bandeira de Mello, um princípio que molda o Direito Financeiro como “disciplina jurídica autônoma”<sup>63</sup>. A transparência é, na realidade, um princípio geral do próprio Estado Republicano, abrangendo, pois, todo o Poder Público. Afinal, como aponta Scaff, em

---

<sup>62</sup> PERON, Isadora, MARTINS, Luísa, EXMAN, Fernando. Para Gilmar, STF garantiu ordem democrática. Valor Econômico, São Paulo, 02 jan 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/02/para-gilmar-stf-garantiu-ordem-democratica.ghtml>

<sup>63</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 53.

uma sociedade republicana, o “espaço para manutenção do sigilo em face de ‘razões de Estado deve ser o menor possível’”<sup>64</sup>.

Ademais, verifica-se uma confusão entre os princípios da transparência e da publicidade, utilizados, por muitas vezes, como termos intercambiáveis. Valdecir Pascoal, a título de exemplo, expressamente elenca ambos os princípios como sinônimos. Eduardo Marcial Ferreira Jardim<sup>65</sup>, igualmente, utiliza, para descrever o princípio da publicidade, de definição que melhor se amolda, na realidade, ao conceito de transparência:

A publicidade se situa no rol daqueles princípios constitucionais inexpressos, mas marcados com igual rigor que os princípios explícitos. Sua configuração implícita decorre da conjugação dos grandes vetores contidos na Lex Legum, os quais, enquanto consagram às últimas consequências os direitos e garantias individuais de cunho democrático, não poderiam conviver com a edição de atos secretos, tão a gosto dos governos despóticos, daí a sua origem defluir da Lei Maior.<sup>66</sup>

Por outro lado, Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho<sup>67</sup> adota, ainda que não com esses termos, a ideia de que o princípio da transparência equivale à “ampla divulgação”, decorrente do princípio da publicidade, materializado no art. 37, caput, CR, o qual representaria uma concepção mais ampla de acesso à informação.

Para o presente trabalho, adotar-se-á entendimento diferente. Enquanto a publicidade refere-se à divulgação das informações, a transparência não pode ser limitada à mera difusão. Uma gestão transparente é representada pela plena possibilidade de acesso à informação, ou seja, de conhecimento sobre o processo interno da gestão pública. Nesse sentido, salutar a analogia adotada por Scaff,<sup>68</sup> que descreve a publicidade como um “autofalante para disseminar informações”, ao passo que a transparência representa uma “vitrine de uma loja”.

Nota-se, portanto, que a transparência assume um papel mais abrangente, de forma que a publicidade se insere dentro de seu escopo. Evidentemente, a publicidade, em sua forma ativa, que consiste na divulgação das informações, é fundamental para atingir níveis ideais de

---

<sup>64</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 430.

<sup>65</sup> PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986568. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986568/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>66</sup> JARDIM, Eduardo Marcial F. Manual de Direito Financeiro e Tributário. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591460/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>67</sup> FILHO, Carlos Alberto de Moraes R. Direito financeiro e econômico. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597134/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>68</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp. 434-435.

transparência, visto que facilita o acesso às informações. Entretanto, representa apenas uma das vertentes da transparência fiscal:

Na vertente das despesas públicas, o princípio da transparência fiscal aponta para: ( 1) abertura e participação social na elaboração da lei orçamentária e nos debates que a precedem; ( 2) clareza na formulação legislativa das leis orçamentárias; ( 3) sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários; e ( 5 ) transparência na execução do orçamento e da divulgação dos dados a ela relativa. A transparência fiscal deve estar no processo de elaboração da lei, no próprio texto legal e em sua execução.<sup>69</sup>

Logo, qualquer violação ao princípio da publicidade deve ser entendida, também, como violação ao princípio da transparência. Afinal, como aponta Marcus Abraham, a publicidade é um dos principais mecanismos de transparência, sendo inclusive expressamente prevista na Constituição da República (arts. 37, *caput*, 16, § 7º) e na Lei de Responsabilidade Fiscal:

A transparência ressaltada pela LRF destina-se a promover o acesso e a participação da sociedade em todos os fatores relacionados com a arrecadação financeira e a realização das despesas públicas, havendo uma seção própria na lei com este objetivo (Seção I do Capítulo IX). Basicamente, podemos destacar os seguintes mecanismos de transparência contidos na lei: a) incentivo à participação popular na discussão e na elaboração das peças orçamentárias, inclusive com a realização de audiências públicas; b) ampla divulgação por diversos mecanismos, até por meios eletrônicos, dos relatórios, pareceres e demais documentos da gestão fiscal; c) disponibilidade e publicidade das contas dos administradores durante todo o exercício; d) emissão de diversos relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária.<sup>70</sup>

O mesmo entendimento foi adotado pelo Tribunal de Contas da União, no parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2021:

para o cumprimento do mandamento constitucional em tela, há necessidade de tornar os dados compreensíveis aos olhos do cidadão, considerando atributos tais como completude, granularidade, interoperabilidade e usabilidade, para que a disponibilização das informações deixe de atender meramente ao princípio da publicidade e passe a atender aos requisitos de transparência e visibilidade

Ainda, a análise da transparência no Direito Financeiro e, especialmente, no orçamento público é essencial para a cidadania fiscal, ou seja, é requisito necessário para a possibilidade

---

<sup>69</sup>. MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. Transparência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da S.; MENDES, Gilmar F.; Carlos Valder do Nascimento. Tratado de direito financeiro. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208612/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

<sup>70</sup> ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647408/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

de controle social do orçamento público<sup>71</sup> e para a própria democracia. Nesse sentido, conforme aponta Edson Fachin em sede doutrinária, a transparência “emerge como condição de possibilidade para a ocorrência de deliberações democráticas, pois as razões do sigilo não se prestam a esse ideal regulatório”

Veja-se, então, que a transparência dos atos do Poder Público emerge como condição de possibilidade para a ocorrência de deliberações democráticas, pois as razões do sigilo não se prestam a esse ideal regulatório.<sup>72</sup>

Essa centralidade da transparência, na análise dos atos da Administração Pública, não passa despercebida pelo Supremo Tribunal Federal, como nota Fachin, em análise da jurisprudência recente da Corte:

Ao fim, a hipótese lançada em introito foi positivamente verificada, isto é, o Supremo Tribunal Federal, especialmente à luz de julgados recentes, tem promovido a transparência como modo de governança do Poder Público. As limitações a esse empreendimento também são claras, a saber, o princípio da inércia judicial; a morosidade no deslinde dos litígios, ainda que em processos de índole objetiva, por uma série de razões conjunturais; e a ausência de diálogos institucionais em busca de soluções e experimentações possíveis ao problema da falta de transparência.<sup>73</sup>

Inclusive, no julgamento das ADPFs do orçamento secreto, a transparência e a publicidade ganham destaque:

Além de encontrarem assento nos valores republicanos e democráticos, a publicidade e a transparência acham-se positivadas nos dispositivos constitucionais consagradores do direito de informação (CF, art. 5º, XXXIII), do direito de petição aos Poderes Públicos e de obtenção de certidões em repartições públicas (CF, art. 5º, XXXIV, “a” e “b”), do princípio da publicidade dos atos da Administração Pública (CF, art. 37, caput), da garantia de acesso dos cidadãos aos registros e informações sobre os atos de governo (CF, art. 37, § 3º, II) e, mais recentemente, da publicidade ativa em relação aos dados contábeis, orçamentários e fiscais dos Poderes Públicos (CF, art. 165-A, incluído pela EC nº 108/2020).<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Nos termos ensinados por Marcus Abraham, a cidadania fiscal “expressa-se por meio das previsões legais que permitem o conhecimento e envolvimento do cidadão nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução” (ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 56.)

<sup>72</sup> FACHIN, Luiz Edson. A promoção da transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016, p. 51

<sup>73</sup> Ibidem, p. 57

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&do>

Compreendido o conteúdo jurídico do princípio da transparência, resta clara sua violação pelo orçamento secreto. Afinal, o referido escândalo de corrupção, como o próprio nome sugere, tem como característica central a ocultação dos parlamentares autores das emendas identificadas pelo RP-9. Como se não bastasse, ainda é obscura a real destinação dos recursos das emendas, que, como mencionado, só foram realmente identificados (e ainda parcialmente) por meio da mídia investigativa.

A decisão do STF, no julgamento da ADPF 850, como já adiantado, explorou largamente a violação à transparência pelo orçamento secreto. Inclusive, foi constatada tamanha violação que foi reconhecida unanimemente, mesmo pelos Ministros que tiveram votos vencidos.<sup>75</sup> De fato, em análise amplamente respaldada pelo julgamento do TCU constante do acórdão TC 014.922/2021-5, no qual foi aprovado o parecer prévio das contas presidenciais de 2020, a Relatora da ADPF 850, Ministra Rosa Weber, apontou:

Os fatos apurados pelo Tribunal de Contas da União revelam o descaso sistemático do Congresso Nacional e dos órgãos centrais do Sistema de Orçamento e Administração Financeira do Governo Federal com os princípios orientadores da atuação da Administração Pública, com as diretrizes da governança, do controle interno e da transparência das ações governamentais e com a participação social ativa na promoção da eficiência da gestão pública e do combate à corrupção.<sup>76</sup>

Ademais, não obstante a tentativa, por parte do STF, de aguardar para que a questão fosse resolvida no âmbito do próprio poder Legislativo, as medidas adotadas pelos parlamentares não foram suficientes para assegurar a transparência. Afinal, Arthur Lira e Rodrigo Pacheco, presidentes, respectivamente, da Câmara e do Senado, alegaram impossibilidade técnica de cumprimento da determinação de adoção de medidas de transparência, especialmente daquelas referentes à identificação dos parlamentares responsáveis pelas indicações. No entanto, tal afirmação foi negada pela própria Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado, que, por meio de nota técnica, confirmou a possibilidade desse atendimento.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> O Ministro Nunes Marques, a título de exemplo, mesmo não tendo conhecido das ADPFs, deferiu, subsidiariamente, os pedidos apenas parcialmente, justamente no ponto e que reconhece a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade.

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&do>, p. 58..

<sup>77</sup> LINDNER, Julia; GÔES, Bruno. Orçamento secreto: Consultoria do Senado diz que é possível divulgar responsáveis pelas emendas de relator. O Globo, Rio de Janeiro, 29 nov 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/orcamento-secreto-consultoria-do-senado-diz-que-possivel-divulgar-responsaveis-pelas-emendas-de-relator-25297890>

Igualmente, a Resolução n 02/2021-CN, promulgada após a determinação do STF em sede de medida cautelar, também não se atém ao verdadeiro problema. Isso porque, no que tange à transparência, se limita a exigir a publicação das “indicações e solicitações” que fundamentaram as emendas de relator, sem abordar, contudo, “as pessoas que intercedem junto ao Relator-Geral ou aos órgãos executivos e aquelas que realmente detêm a capacidade de influenciar a decisão do Relator-Geral.

### 3.1.2. Eficiência

Ainda que, como verificado na análise do princípio da transparência, os princípios constitucionais não tenham conteúdo completamente definido, o princípio da eficiência é um caso especialmente complexo, dada sua particular subjetividade. Ademais, como aponta a doutrina administrativista, o princípio da eficiência é relativamente novo, em comparação com outros princípios constitucionais, o que torna ainda mais complexa a densificação de seu sentido:

Administração Pública, enquanto função de um Estado que é subsidiário da sociedade, e não um conjunto de prerrogativas de um Estado Tutor, passa, com isso, a ser submetida não apenas ao tradicional crivo da legalidade, em que se demandava nada mais que a qualidade da eficácia, mas aos da licitude e da legitimidade, justificando-se, respectivamente, os reclamos pela moralidade e pela eficiência administrativas, que despontam como novos e robustos princípios constitucionais.<sup>78</sup>

Para Kyoshi Harada, o princípio da eficiência expressa a boa administração, “fazendo coisas certas mediante emprego regular de recursos pessoais e materiais pela administração direta e indireta objetivando a busca de melhores resultados”.<sup>79</sup> No mesmo sentido, Régis de Oliveira aponta que a eficiência “é detectável no agir funcional. É a satisfação efetiva dos interesses públicos tutelados pelo ordenamento normativo”.<sup>80</sup>

Ainda, ao debruçar-se sobre o conteúdo jurídico do princípio da eficiência, Elizabeth Martos concluiu que este “pressupõe a escolha racional do gasto e, embora esteja dentro do

---

<sup>78</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – Finanças Públicas Democráticas. Rio de Janeiro, 2001. p. 18-19.

<sup>79</sup> HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>80</sup> DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes. In: MARTINS, Ives Gandra da S.; MENDES, Gilmar F.; Carlos Valder do Nascimento. Tratado de direito financeiro. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208612/>. Acesso em: 13 jun. 2023.



âmbito da decisão política, jamais poderá estar em descompasso com as prioridades definidas pela Constituição Federal, leis esparsas e as consolidações nas leis orçamentárias”.<sup>81</sup>

Assim, extrai-se da doutrina que, por princípio da eficiência, se entende pela melhor aplicação do dinheiro público para obtenção do melhor resultado possível com o menor gasto.<sup>82</sup> Aproxima-se, então, o setor público do privado, buscando-se o abandono de uma administração extremamente burocrática para adoção de um modelo mais gerencial.

Notadamente, no entanto, tal definição não dá concretude ao conceito, especialmente levando em consideração o controle das políticas públicas. De fato, considerando que o conceito de “melhor resultado” é subjetivo, deve-se ter especial cautela na alegação de violação ao princípio da eficiência, uma vez que não cabe ao Judiciário a definição do melhor resultado, em detrimento do entendimento adotado pela Administração Pública.

Talvez por essa razão, no julgamento das ADPFs do orçamento secreto, a análise do princípio da eficiência possui uma aparição tímida. Embora diversas vezes mencionado, a maioria das menções é dada em conjunto com outros princípios, de modo que se reconhece que houve violação à eficiência, mas evita-se o detalhamento da violação. O Ministro Dias Toffoli, por exemplo, descreve um cenário, referente ao orçamento secreto, em que há clara violação ao princípio da eficiência; contudo, opta por não nomear o princípio violado:

No entanto, a partir do momento em que – devido a um concertamento político – se define que, por meio de emendas parlamentares (do relator, de comissões ou bancadas), se alocará no orçamento da União recursos muito mais expressivos — especialmente em cenários quase que permanentes na realidade de um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil —, é fundamental que se estabeleça um regramento para que os recursos assim alocados não sejam dispersos e aplicados em projetos que não contribuam para o alcance dos mencionados objetivos fundamentais estabelecidos por nossa Carta Magna.<sup>83</sup>

De fato, o receio é legítimo. Como será explorado posteriormente, o Brasil possui um intenso debate acerca da extrapolação do Judiciário, especialmente do STF, com invasão de prerrogativas de outros Poderes. Dessa forma, justificável a contenção no reconhecimento de

---

<sup>81</sup> MARTOS, Elizabeth. O conteúdo jurídico do princípio da eficiência no direito financeiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 112..

<sup>82</sup> HORVATH, Estevão. O orçamento no século XXI: tendências e expectativas. 2014. 418 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 157

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&do>, p. 254.

ineficiência orçamentária, especialmente em tema de conotação política e discricionária tão elevada.

No entanto, mesmo adotando um conceito mais restritivo de eficiência – que parece mais adequado em sede de controle judicial –, é certo que a ineficiência é característica inerente ao orçamento secreto. Afinal, como mencionado, o destino das verbas do orçamento secreto (que foram priorizadas em detrimento do investimento em diversas áreas fundamentais, como saúde, ciência e educação) foi dos piores possíveis. De fato, embora, certamente, a discricionariedade administrativa admita uma imensa diversidade de investimentos, é impensável buscar justificativas para compras superfaturadas de tratores em licitações ilegais ou para obras precárias de pavimentação, como ocorreu no orçamento secreto. Nesse sentido, como exposto pela Redação do Estadão:

Não há dúvidas de que a participação dos investimentos na proporção do PIB é pequena e deve ser elevada, não apenas para melhorar a infraestrutura existente, mas também para impulsionar o intermitente crescimento econômico registrado nas últimas décadas. Todos os indícios revelados pela imprensa a respeito das emendas de relator, no entanto, não apontam nessa direção, mas sim para desperdício de dinheiro público e favorecimento de empresas vinculadas a caciques políticos. Decerto não é desse tipo de investimento que o País precisa.<sup>84</sup>

Igualmente, não parece conciliável com um ideal de eficiência a utilização de recursos públicos sem qualquer técnica. Como afirma Adriano Massuda, analisando os impactos do orçamento secreto especialmente na área da saúde, os recursos são utilizados “de maneira absolutamente irracional, sem seguir protocolos ou critérios técnicos”.<sup>85</sup> Nesse sentido, complementa-se:

“Especialistas questionam o corte nas despesas com a distribuição de medicamentos gratuitos previsto no projeto de Orçamento de 2023. Professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Adriano Massuda avalia que se trata de uma economia “burra”, pois o governo federal será obrigado depois a gastar mais com as consequências do agravamento de doenças. Segundo Massuda, que é membro da Fgv-saúde, uma pesquisa demonstrou que o investimento no programa Farmácia Popular teve impacto na melhora da condição de saúde de beneficiários, com diminuição, por exemplo, do número de internações. Ou seja, as pessoas começaram a tratar eventuais problemas de saúde e não precisaram mais se internar. “É um gasto inteligente do sistema de saúde”, diz o pesquisador da FGV.”<sup>86</sup>

<sup>84</sup> NEGACIONISMO LEGISLATIVO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 23 abr 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/negacionismo-legislativo/>

<sup>85</sup> TAIAR, Estevão. Orçamento: Metade das despesas da Saúde vem de emendas de relator. Valor Econômico, Brasília, 02 nov 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/09/02/metade-das-despesas-da-saude-vem-de-emendas-de-relator.ghml>

<sup>86</sup> FERNANDES, Adriana; PAPP, Anna Carolina. Governo ‘tesoura’ Farmácia Popular para garantir orçamento secreto em 2023. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 07 set 2022. Disponível em:

Ainda, cabe ressaltar que a opacidade do orçamento secreto contribui, intensamente, com a ineficiência da alocação dos recursos nele patente. Afinal, com a certeza de que não será identificado, o parlamentar envolvido sente-se livre para aplicar as verbas que recebe sem qualquer critério técnico, atendendo a seus interesses pessoais. Frente a isso, entende Scaff pela íntima relação da ineficiência com as emendas de relator, propondo, como solução, a transferência do valor do orçamento secreto para outras emendas parlamentares:

No âmbito político, a melhor forma de desarmar a bomba atômica do orçamento secreto é ampliando o valor das emendas parlamentares individuais e coletivas, que estão ao alcance de todos os parlamentares, sejam da situação ou da oposição, e expressamente vincular seu uso às políticas públicas (leia-se: de todos) que forem criadas ou estiverem sendo desenvolvidas, conforme expus com mais detalhes em outra coluna. Dessa forma, os parlamentares terão uma quantidade de dinheiro público "para chamar de seu", mas não para aplicar aleatoriamente, porém para reforçar as políticas públicas já em curso. Com isso, o uso do dinheiro público será isonomicamente utilizado pelos parlamentares da oposição e a situação e reforçará políticas públicas — além de permitir que o parlamentar tire fotos e espalhe outdoors informando que aumentou os recursos para tal ou qual finalidade<sup>87</sup>

### 3.1.3. Igualdade

O princípio da igualdade, no ordenamento brasileiro, assume diversas facetas e múltiplas definições doutrinárias e jurisprudenciais. Para os presentes fins, adota-se definição genérica de Humberto Ávila, ao abordar a igualdade enquanto princípio geral:

A igualdade pode, portanto, ser definida como sendo a relação entre dois ou mais sujeitos, com base em medida(s) ou critério(s) de comparação, aferido(s) por meio de elemento(s) indicativos, que serve(m) de instrumento para a realização de uma determinada finalidade.<sup>88</sup>

No âmbito do orçamento secreto, contudo, a manifestação mais intensa da desigualdade é em seu aspecto eleitoral. Afinal, a destinação de recursos, via emendas de relator-geral, para

---

<https://www.estadao.com.br/economia/governo-farmacia-popular-orcamento-secreto/#:~:text=Segundo%20Massuda%2C%20que%20%C3%A9%20membro,e%20n%C3%A3o%20precisaram%20mais%20internar.>

<sup>87</sup> SCAFF, Fernando Facury. Inconstitucionalidades do orçamento secreto. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 06 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto#:~:text=A%20inconstitucionalidade%20do%20or%C3%A7amento%20secreto,ou%20do%20Chefe%20do%20Poder.>

<sup>88</sup> ÁVILA, Humberto. Teoria da igualdade tributária. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021, p. 45.

serem utilizados livremente, sem necessidade de atender a requisitos de transparência e eficiência, são instrumentos poderosíssimos para a reeleição dos congressistas.”<sup>89</sup> Não por outra razão, o economista Gil Castello Branco afirmou que “se as emendas de relator continuarem a ser liberadas da forma com que são executadas no período pré-eleitoral, teremos as eleições mais injustas de toda a história”.<sup>90</sup>

Frente a isso, inclusive, organizações partidárias de menor porte, como é o caso da Renovabr e Agora e Livres, alegam que já vislumbram as maiores dificuldades de competição igualitária contra partidos com candidatos amplamente beneficiados pelo esquema de corrupção.<sup>91</sup><sup>92</sup>

Afinal, não se poderia esperar conclusão diversa. O presidencialismo de coalizão, quando em sua forma deturpada de presidencialismo de cooptação, é inerentemente desigual. De fato, a tendência é que os partidos da base aliada recebam benefícios (que, ressalte-se, não são aqueles típicos do presidencialismo de coalizão). Essa realidade é descrita por Scaff, que enxerga na cooptação a maneira mais fácil (e, logicamente, menos republicana) de formação de base aliada, à margem do necessário respeito ao princípio da igualdade.

Por qual motivo surgiram as emendas de relator-geral, as RP9? Para criar uma injusta diferenciação entre iguais, em prol de quem se alinha politicamente aos interesses do governo — o presidencialismo de coalização brasileiro não está habituado a tratar todos os parlamentares de forma igual. As emendas RP6, RP7 e RP8 são isonômicas (de certo modo), pois devem necessariamente contemplar parlamentares da situação e da oposição, e são de execução obrigatória. Desta forma, a questão é como criar blocos parlamentares para dar apoio ao governo? Resposta fácil e errada, que vem sendo adotada: privilegiando na distribuição de verbas públicas quem apoia o governo, seja de oposição, seja de situação — simples assim. Porém isso cria uma desigualdade injustificada, violando a isonomia republicana e quebrando a necessária paridade de armas eleitoral. Estas são as emendas RP9. Exatamente por isso que Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados e candidato à reeleição a esse cargo, já afirmou que tais emendas são "lícitas e constitucionais", e que existem "duas

---

<sup>89</sup> CARAZZA, Bruno. Receita nº 1 para ser eleito: já ter um cargo. Valor Econômico, São Paulo, 04 jul 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/receita-no-1-para-ser-eleito-ja-ter-um-cargo.ghtml>

<sup>90</sup> SHALDEERS, André. Lira cria ‘sala secreta’ para liberar verbas do orçamento secreto às vésperas da restrição eleitoral. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lira-cria-sala-secreta-para-liberar-verbas-do-orcamento-secreto-as-vesperas-da-restricao-eleitoral/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

<sup>91</sup> QUEIROZ, Gustavo, VILLAR Marcela. Fundo eleitoral bilionário e orçamento secreto minam movimentos de renovação do congresso. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 27 set. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/fundo-eleitoral-bilionario-e-orcamento-secreto-minam-movimentos-de-renovacao-do-congresso/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

<sup>92</sup> Note-se que o orçamento secreto, neste ponto, agrava um problema já existente, em grande parte como decorrência da desproporcionalidade na distribuição dos recursos do fundo partidário (mota-se que em todas as eleições da última década a taxa de reeleição dos deputados federais foi maior que 50%). No entanto, o orçamento secreto envolve o triplo do valor do fundo eleitoral, de modo que merece especial atenção. Cf. Ibidem

maneiras de cooptar apoio no Congresso Nacional — orçamento secreto ou mensalão".<sup>93</sup>

Contudo, assim como a eficiência, a igualdade não foi densamente desenvolvida na decisão do STF. Alegou-se, realmente, a genérica ausência de isonomia da distribuição das emendas, mas não houve maior aprofundamento nos prejuízos decorrentes à concorrência eleitoral.<sup>94</sup>

#### 3.1.4. Federalismo fiscal

Ainda com íntima relação com a desigualdade, nota-se que o orçamento secreto também viola o federalismo fiscal, isto é, a devida repartição de receitas de modo a garantir a autonomia financeira dos entes federados. Afinal, tomando os entes federativos como sujeitos iguais, sua violação representa, em essência, um desrespeito à igualdade federativa, o que, nos termos de Sacha Calmon, revela violação à ordem constitucional como um todo.

Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade. Entre nós, a federação é pétrea e indissolúvel, a não ser pela força bruta de uma revolução cessionista ou de outro Estado, vencedor de uma guerra inimaginável.<sup>95</sup>

De fato, em entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, o atual Ministro da Justiça e Segurança Pública do Brasil, Flávio Dino, à época pré-candidato ao Senado, enfatizou a violação ao pacto federativo por meio do orçamento secreto.

Essa mudança repercute também nas relações federativas, porque em muitos Estados a alocação de recursos via orçamento secreto chega a ser equivalente a à alocação de investimentos do próprio governo do Estado. É claro que isso faz com que os parlamentares federais ganhem força em relação aos governos estaduais na alocação de recursos. A diferença é que essa alocação de recursos via orçamento secreto não tem resultado em obras visíveis para a população. Não é uma coisa que chega na

---

<sup>93</sup> SCAFF, Fernando Facury. Inconstitucionalidades do orçamento secreto. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 06 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto#:~:text=A%20inconstitucionalidade%20do%20or%C3%A7amento%20secreto,ou%20do%20Chefe%20do%20Poder.>

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&do, p. 253>

<sup>95</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. O Direito Tributário do Brasil – Federalismo e Constituição. In: SCAFF, Fernando Facury et al (Coords.). Federalismo (s)em juízo. São Paulo: Noeses, 2019, p. 138

população, sustenta mais o mundo da política, por isso me parece algo frágil, superficial.<sup>96</sup>

O que se percebe é que as emendas de relator-geral não conversam com a própria ideia de coordenação nacional e regional inerente ao Federalismo. Afinal, sem qualquer garantia de que a aplicação dos recursos será dada de forma eficiente,<sup>97</sup> facilita-se o clientelismo político, em detrimento do atendimento às prioridades de desenvolvimento regional.

Essa realidade ganha especial relevância no cenário brasileiro, uma vez que o federalismo fiscal no país já é marcado por uma enorme centralização do poder na figura da União. Assim, os entes federados subnacionais, já dependentes dos insuficientes repasses da União,<sup>98</sup> são surpreendidos com a redução, ao menos qualitativa, desses valores.

Dessa forma, embora não tenha sido abordado expressamente nos votos dos Ministros, é certo que o federalismo fiscal merece atenção na análise do orçamento secreto. Incogitável que, a título de fortalecer a base aliada, se priorize determinadas entidades federadas em detrimento de outras, sem qualquer busca por atendimento da finalidade de desenvolvimento regional.

### 3.1.5. Princípio republicano

Por fim, como a última consequência jurídica a ser analisada, há violação do princípio republicano. Afinal, assim não poderia deixar de ser, uma vez que o princípio republicano, enquanto orientador de todo o ordenamento jurídico brasileiro, reflete todos os demais princípios violados pelo orçamento secreto.

De fato, o orçamento republicano segue, por essência, uma lógica isonômica, que visa a tratar das pessoas de maneira desigual na medida de suas desigualdades, visando a igualá-las. Notadamente, essa é a lógica que deve perpassar todo o sistema orçamentário, a fim de que seja perseguido o bem-comum, nos termos apontados por Scaff:

---

<sup>96</sup> JUBÉ, Andrea, EXMAN, Fernando. Flávio Dino quer programa de Lula que ‘dialogue com forças do mercado’. Valor Econômico, Brasília, 18 abr 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/04/18/dino-quer-programa-de-lula-que-dialogue-com-forcas-do-mercado.ghtml>

<sup>97</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022.

<sup>98</sup> SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury et al (Coords.). Federalismo (s)em juízo. São Paulo: Noeses, 2019, p. 483.

Será republicano o Estado que for juridicamente estruturado de modo a permitir que o governo aja em prol do bem comum, aplicando à coisa pública uma função social, em busca da efetivação dos direitos fundamentais, com respeito à lei<sup>99</sup>

Igualmente, o autor aponta que o federalismo também se respalda na República, uma vez que, “a rigor, o objetivo de ‘redução de desigualdades regionais’ se insere no objetivo de ‘redução das desigualdades sociais’, adotando uma ótica federalista.”<sup>100</sup> No mesmo sentido aponta Ana Ribeiro, ao analisar o orçamento republicano frente às emendas parlamentares:

Como se pode perceber, a noção de orçamento republicano está conectada com a de justiça fiscal pelo lado da arrecadação e pelo lado da despesa pública. Será republicano o orçamento que obtiver, sempre que possível, recursos com base na progressividade para atingir os mais privilegiados detentores de renda e riqueza, e promover políticas públicas, serviços e obras de cunho redistributivo, visando à redução das desigualdades sociais e econômicas no país<sup>101</sup>

Ainda, destaca-se que, embora os outros princípios, com exceção da transparência, não tenham sido amplamente desenvolvidos no julgamento da ADPF, fato é que seus reflexos são perceptíveis na abordagem do princípio republicano pelos Ministros. Nesse sentido, resta reconhecido pelo Egrégio Tribunal que a desigualdade, seja ela social ou regional, é incompatível com um orçamento republicano.

Como dito, além de contabilizar receitas e gastos das entidades e órgãos da Administração Pública federal, o orçamento público da União também exerce funções sociais e distributivas. Nesse sentido, as leis orçamentárias instrumentalizam a forma como o ente federativo central realizará a tarefa de reduzir as desigualdades regionais (CF, art. 165, § 7º). Isso significa que a programação orçamentária federal se vincula, teleologicamente, à concretização dos objetivos fundamentais da República, devendo conferir primazia à redução das desigualdades sociais e regionais, de modo a erradicar a pobreza e toda forma de marginalização (CF, art. 3º).<sup>102</sup>

Igualmente, a Corte entende que a transparência, enquanto princípio essencial para o controle e fiscalização da atividade pública, é parte essencial do ideal republicano

Como se pode perceber, essa dinâmica contrapõe-se ao ideal republicano e aos postulados constitucionais da publicidade e da impessoalidade no âmbito dos Poderes Públicos, pois introduz nas esferas do processo legislativo orçamentário e da execução orçamentária uma categoria programática cuja autoria material não corresponde àquela declarada na peça formal.

---

<sup>99</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 200.

<sup>100</sup> Ibidem, p. 217.

<sup>101</sup> RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 150, p. 57-78, 2022.

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>

Assim, para o presente tópico, adota-se a mesma conclusão apresentada pela Ministra Rosa Weber, quanto à compatibilidade do orçamento secreto com o ideal republicano.

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. A propósito, paradigmática decisão do eminente Ministro Celso de Mello:<sup>103</sup>

### **3.2. Consequências político-econômicas**

No âmbito político-econômico, as consequências do orçamento secreto são diversas. De fato, ao longo do período em que a prática dominou o orçamento brasileiro, percebeu-se uma completa desestruturação de diversas políticas públicas brasileiras, impactadas diretamente pelo desvio do dinheiro ao orçamento secreto.

Ainda em 2021, a área da saúde, uma das principais afetadas pela prática antirrepublicana,<sup>104</sup> sofreu com a priorização, pelo Ministério da Saúde, da liberação das emendas parlamentares aos congressistas aliados ao presidente Bolsonaro, em detrimento de uma liberação isonômica e eficiente das verbas.<sup>105</sup> Importante mencionar que o Ministério da Saúde, nesse contexto, foi um dos principais agentes do orçamento secreto, inclusive negando-

---

<sup>103</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=TP&do>

<sup>104</sup> Nesse sentido, inclusive, notícias divulgadas no último ano revelavam a proporção crescente de recursos alocados para o orçamento clandestino pode resultar em um orçamento menor para a Saúde em 2023, em comparação com 2022. Bruno Moretti, consultor legislativo do Senado e especialista em orçamento público, ressaltou a probabilidade de piora da situação do SUS em 2023, em razão da falta de critérios técnicos na alocação dos recursos do orçamento secreto. Cf. MARTELLO, Alexandre, LIMA, Bianca, SANT'ANA, Jéssica. Verbas para a Saúde em 2023 encolhem e perdem transparência com emendas do orçamento secreto, dizem especialistas. G1, Brasília, 27 set 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/09/24/verbas-para-a-saude-em-2023-encolhem-e-perdem-transparencia-com-emendas-do-orcamento-secreto-dizem-especialistas.ghtml>

<sup>105</sup> WETERMAN, Daniel. Ministério da Saúde prioriza R\$ 1,5 bilhão de verbas do orçamento secreto ao fim do ano. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 dez 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministerio-da-saude-prioriza-r-1-5-bilhao-de-verbas-do-orcamento-secreto-no-fim-do-ano/>



se a seguir, juntamente com os Ministérios da Educação, Ciência e Tecnologia, Cidadania e Agricultura, decreto que visava a dar transparência a essas indicações.<sup>106</sup>

Em abril de 2022, foi divulgada, pelo Estadão, a notícia “Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de ‘escolas fake’”. Conforme apontado por Juliana Sakai, diretora de Operações da Transparência Brasil, “O uso do orçamento secreto torna ainda pior a desastrosa política de infraestrutura escolar ao permitir que novas obras sejam pactuadas num contexto em que não há recursos suficientes para obras já iniciadas”<sup>107</sup>.

Igualmente prejudicadas são as áreas da Cultura e Ciência e Tecnologia, que tiveram seus pagamentos, respectivamente, adiados e limitados pelo presidente Bolsonaro, visando, a pedido de Arthur Lira, a liberar recursos para o orçamento secreto.<sup>108</sup> Para liberação desses valores antes das eleições, inclusive, foi editado decreto que alterou as normas de programação orçamentária e financeira dos desbloqueios de recurso.<sup>109</sup>

Ademais, diversas outras áreas fundamentais também foram prejudicadas, com redução de verba, pelo orçamento secreto. O Programa Farmácia Popular e as despesas para atendimento da população indígena, por exemplo, tiveram redução de 59% de seu orçamento para 2023.

Contudo, o desprestígio político decorrente dessas práticas foi menor do que esperado. Jair Bolsonaro, enquanto Presidente da República durante todo o escândalo, e mesmo frente à contradição entre sua postura pública anticorrupção e a eclosão do escândalo de corrupção em seu governo, terminou seu governo com forte apoio popular.<sup>110</sup> O Poder Legislativo, como se imune fosse ao controle social, não demonstrou ter sofrido qualquer consequência significativa. Mesmo após a decisão do STF, no julgamento das ADPFs que declararam inconstitucional a prática do orçamento secreto, o Poder Legislativo parece não ter qualquer intuito de alteração

---

<sup>106</sup> SHALDERS, André; PIRES, Breno. Ministérios descumprem decreto para dar transparência a orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 21 jan 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministerios-descumprem-decreto-de-bolsonaro-para-dar-transparencia-a-orcamento-secreto/>

<sup>107</sup> PIRES, Breno; SHALDERS, André; AFFONSO, Julia. Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de ‘escolas fake’. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 13 abr 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-foi-usado-para-turbinar-esquema-de-escolas-fake/>

<sup>108</sup> FERNANDES, Adriana, WETERMAN, Daniel. Verba da Cultura e Ciência e Tecnologia é adiada em favor do orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 31 ago 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/cultura-ciencia-tecnologia-verba-orcamento-secreto/>

<sup>109</sup> MARTELLO, Alexandro. Governo muda regras e quer liberar antes da eleição R\$ 5,6 bi em emendas do orçamento secreto. G1, Brasília, 08 set 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/08/orcamento-secreto-governo-muda-regras-e-quer-liberar-r-56-bi-em-emendas-antes-das-eleicoes.ghtml>

<sup>110</sup> De fato, nas eleições de 2022, o presidenciável Jair Bolsonaro chegou mesmo a obter maior número de votos do que obtido em 2018, quando foi eleito. Cf. CERQUEIRA, Carolina. No 2º turno, Bolsonaro teve 400 mil votos a mais em 2022 do que em 2018. CNN, São Paulo, 20 out 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/no-2o-turno-bolsonaro-teve-400-mil-votos-a-mais-em-2022-do-que-em-2018/>

de sua conduta, que hoje, como se passa a demonstrar, permanece, apenas com instrumentos diversos das emendas de relator.

Ainda, por fim, há uma última consequência, que se revela na intensificação da tensão entre os Poderes, especialmente frente às alegações de ilegitimidade do Judiciário para decidir o tema.

De fato, no próprio julgamento das ADPFs, foi amplamente suscitada essa preocupação. Nunes Marques, inclusive, manifestou expressamente o entendimento de que não caberia intervenção do Judiciário no tema:

O que não é cabível, com a devida vênia, é a interferência do Poder Judiciário no processo político interno das casas legislativas quanto à alocação de recursos – determinando a suspensão da execução de emendas do orçamento – na hipótese em que se verificou estrita observância à disciplina constitucional, legal e regimental para tanto, na linha das informações prestadas pelo Congresso.<sup>111</sup>

Realmente, preocupações com a separação dos Poderes e com a judicialização da política, o chamado “ativismo judicial”, dominam o debate público há algum tempo. No entanto, diferentemente de países de *common law*, como os Estados Unidos, em que a judicialização da política assume posição predominantemente positiva,<sup>112</sup> em razão da “maior proximidade existente entre a atividade do juiz e a do legislador”,<sup>113</sup> o Brasil assume uma postura de proteção à separação dos Poderes, ressaltando o caráter excepcional da intervenção judicial, especialmente em assuntos eminentemente políticos.

A grande preocupação que fundamenta a discussão sobre o ativismo judicial é, ao final, a proteção da própria Democracia. Afinal, diferentemente do Legislativo e Executivo, o Poder Judiciário não é democraticamente eleito, de modo que não deve caber a ele, por regra, a atuação política, notadamente na formulação de políticas públicas. Isso não significa, certamente, a impossibilidade de intervenção judicial, mas meramente que esta deve ser adequadamente justificada, isto é, que deve haver, de fato, lesão a direito que a justifique. É nesse sentido que leciona Elival Ramos:

---

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>

<sup>112</sup> “Whatever the origins of their autonomy, our work suggests that independent courts can be bulwarks of democracy. But, their ability to perform this function manifests in their capacity to incentivize political elites to be more judicious in their words, more mindful of their actions, and more cautious in their responses to crises – or, in other words, to be more prudent”. Cf. STATON, Jeffrey K.; REENOCK, Christopher; HOLSINGER, Jordan. *Can courts be bulwarks of democracy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2022, p. 145.

<sup>113</sup> RAMOS, Elival da S. *Ativismo judicial : parâmetros dogmáticos*, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015, p 323.

Por ativismo judicial, deve-se entender o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos). Essa ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional se faz em detrimento, particularmente, da função legislativa, não envolvendo o exercício desabrido da legiferação (ou de outras funções não jurisdicionais) e sim a descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros.<sup>114</sup>

Não por outra razão, o STF tem buscado assumir uma postura cautelosa ao julgar temas de forte conotação política. De fato, não obstante, como demonstrado, o enorme impacto do orçamento secreto no Brasil (tanto nas contas públicas quanto na própria República), o julgamento do STF prolongou-se por mais de um ano (entre a primeira medida cautelar deferida e o julgamento do plenário), justamente em uma tentativa de ressaltar que a Corte reconhece sua função. Como noticiado à época, a Ministra Rosa Weber, presidente do STF, expressamente manifestou a necessidade de dilatar o prazo da decisão, para “que o Congresso Nacional possa fazer política” e “encontre uma solução para dar transparência às emendas de relator, o que dispensaria o tribunal de arbitrar sobre a questão”.<sup>115</sup>

No entanto, frente à perpetuação da omissão do Congresso, que não logrou adotar medidas eficazes para a solução da questão da falta de transparência das emendas de relator, o STF acabou por decidir, no julgamento de 19 de dezembro de 2022, pelas inconstitucionalidades das referidas emendas.

Nota-se, assim, que o STF assumiu, no julgamento das ADPFs, posição muito mais moderada do que a adotada outrora em casos semelhantes. Como aponta José Augusto Moreira de Carvalho, prevalecia no STF o entendimento de que a “ingerência direta do Poder Judiciário na concretização de políticas públicas não representa ferimento ao princípio da Separação de Poderes quando os demais poderes incumbidos da tarefa se mostram inativos”.<sup>116</sup>

Logo, para os presentes fins, considera-se legítima a intervenção do STF. Isso porque, além de ter tentado priorizar o autoajuste da situação por meio do próprio Congresso, o

---

<sup>114</sup> Ibidem, p. 324.

<sup>115</sup> MARTINS, Luísa; LIMA, Vandson. STF dá tempo para Congresso buscar transparência na execução das emendas de relator. Valor Econômico, São Paulo, 28 nov 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/11/28/stf-da-tempo-para-congresso-buscar-transparencia.ghtml>

<sup>116</sup> CARVALHO, José Augusto Moreira de. O federalismo fiscal, a atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas e o princípio da separação de poderes. In: CONTI, José Maurício (org.). Poder Judiciário, vol. 2. São Paulo: Editora Almedina, 2018, p. 87.

orçamento secreto escancara violações muito graves aos princípios administrativo-financeiros. Desse modo, reputa-se por justificada a intervenção.

Ressalta-se, no entanto, que mesmo em situação de enorme importância e gravidade e ainda que tenha tentado se priorizar a iniciativa parlamentar para solucionar o problema, a decisão do STF não saiu ileso de críticas por judicialização excessiva. Mesmo figuras que já haviam publicamente se posicionado contra o orçamento secreto, como o atual presidente Lula<sup>117</sup>, chegaram a criticar a “interferência judicial no orçamento secreto”.<sup>118</sup>

### **3.3. (In)Constitucionalidade das emendas parlamentares**

Frente ao exposto, revelando-se também como consequência da magnitude assumida pelo orçamento secreto, mostra-se necessário revisitar a própria constitucionalidade das emendas parlamentares e questionar se não seriam, por essência, inconstitucionais. Afinal, na linha do apresentado, o orçamento secreto, materializado por meio da utilização das emendas de relator-geral, não foi realmente solucionado com a proibição do uso destas. Ainda, a utilização das emendas de comissão e mesmo das emendas individuais mostra-se conciliável com as práticas antirrepublicanas cristalizadas no orçamento secreto.

De fato, esse é o posicionamento adotado por Régis Fernandes de Oliveira. De acordo com o autor, as emendas parlamentares em geral (e não apenas as de relator) estão eivadas de um vício de desigualdade, uma vez que “criam disparidade constitucional em relação a todos os brasileiros que não são titulares de mandato”, em clara violação ao art. 5º da CR. Essa realidade, segundo o autor, não poderia levar à outra conclusão:

Cremos que as emendas constitucionais que preveem a aplicação de recursos financeiros diretamente pelo Congresso Nacional, seja pelas emendas individuais, seja pelas emendas de bancada e também pelas de relator, são inconstitucionais. As duas primeiras por agredirem o princípio da igualdade de todos perante a lei e por permitirem indevida interferência no âmbito da intimidade de competência do Executivo (reserva administrativa) e a última por permitir que o relator do processo orçamentário possa dispor, a seu talante, dos recursos destinados ao Executivo.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> STF PRECISA POR UM FIM AO ORÇAMENTO SECRETO. Valor Econômico, São Paulo, 07 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/noticia/2022/12/07/stf-precisa-por-um-fim-ao-orcamento-secreto.ghtml>

<sup>118</sup> GALZO, Wesley. Lula condena judicialização da política, ação adotada pelo PT contra Bolsonaro. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 27 jan 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lula-enquadra-lideres-de-partidos-aliados-e-pede-para-nao-judicializar-a-politica/>

<sup>119</sup> DE OLIVEIRA, Régis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Fórum, 2022, p. 679.

No entanto, a posição defendida por Régis Fernandes não é dominante na doutrina. José Maurício Conti, por exemplo, ainda que reconheça os problemas relacionados ao escândalo do orçamento secreto, entende que estes decorrem das motivações dos parlamentares, e não propriamente das emendas parlamentares:

O problema, portanto, não está nos meios pelos quais se operacionaliza esse relacionamento entre os poderes, mas sim nas motivações que o envolvem. Havendo negociações movidas e concretizadas por razões republicanas, voltadas a atender o interesse público, são legítimas e expressam o exercício democrático do poder por aqueles que para isso foram eleitos.<sup>120</sup>

Ao que parece, mais adequado é o entendimento da doutrina majoritária, isto é, daqueles que defendem a constitucionalidade das emendas. Embora se reconheça que as emendas parlamentares impactam diretamente o princípio da igualdade, não se entende que seja caso de inconstitucionalidade.

De fato, é preciso cautela para análise de supostas normas constitucionais inconstitucionais<sup>121</sup>. Não obstante não se adote, aqui, o posicionamento plasmado no Supremo Tribunal Federal, de que a inconstitucionalidade só é possível em relação a normas constitucionais não originárias,<sup>122</sup> reconhece-se a excepcionalidade da inconstitucionalidade das normas constitucionais originárias, possível apenas quando há grave violação aos princípios estruturantes do ordenamento jurídico. Nesse sentido, embora, em tese, grave violação à igualdade possa justificar a inconstitucionalidade da norma, não se verifica esse nível de violação.

Isso porque a Constituição da República, ao prever a apresentação de emendas parlamentares, nos parágrafos do art. 16, elenca diversos requisitos. Assim, as emendas parlamentares estarão sujeitas à análise e parecer da Comissão Mista (§ 2º) devem ser compatíveis com o PPA (§ 3º, I), indicar os recursos necessários (§ 3º, II) e ser relacionadas com correção de erros e omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei (§ 3º, III).

---

<sup>120</sup> CONTI, José Maurício. ‘Orçamento secreto 2.0’: os repasses sem transparência e a farra fiscal que não quer parar. Estado de S. Paulo, São Paulo, 28 abr. 2023. Política, p. 1. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/orcamento-secreto-2-0-os-repasses-sem-transparencia-e-a-farra-fiscal-que-nao-quer-parar/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>121</sup> BACHOF, Otto. Normas Constitucionais Inconstitucionais?, Coimbra: Atlântida Editora, Coimbra, 1977.

<sup>122</sup> Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 34.635, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 10 de outubro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754101670>

Logo, a questão da desigualdade é fortemente mitigada, uma vez que as emendas parlamentares, por regra, não podem ser aplicadas a “bel-prazer”.<sup>123</sup>

Ademais, a declaração de inconstitucionalidade da totalidade das emendas parlamentares, sob uma análise consequencialista, implicaria modificação do desenho constitucional pensado para a separação dos Poderes. De fato, a separação de Poderes moderna não limita a atividade do Legislativo à mera elaboração de leis, mas coloca este Poder como agente central no processo orçamentário e no controle do executivo. Pouco sentido haveria em, sob o pretexto de proteger os princípios estruturantes do Estado brasileiro, promover mudança justamente em uma das bases do constitucionalismo moderno.

#### **4. O CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Conforme ensina Fernando Facury Scaff,<sup>124</sup> o controle orçamentário é exercido, no sistema jurídico brasileiro, tanto interna quanto externamente. No âmbito interno, o controle orçamentário referente às contas do Poder Executivo Federal é exercido por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), ao passo que o controle externo é realizado pelo Poder Legislativo (art. 71 CF) e pela sociedade (art. 74, §2º, CF). Ainda, acrescenta o autor, verifica-se na ordem constitucional o papel do controle judicial, que, embora não se trate propriamente de uma ferramenta de controle orçamentário típica, no sentido de não analisar o aspecto político da alocação de gastos, se revela importante instrumento de fiscalização da legalidade e constitucionalidade das alocações orçamentárias.

Para fins do presente trabalho, análise mais atenta será direcionada ao controle externo e judicial, por duas principais razões. Primeiramente, porque o controle interno não

---

<sup>123</sup> No mesmo sentido, ressalta Leandro Maciel do Nascimento: “Portanto, o texto constitucional, ao mesmo tempo que assegura ao Congresso Nacional o poder emendar o orçamento, estabelece restrições formais e materiais a essa prerrogativa. Dessa forma, para serem válidas, as emendas apresentadas à comissão mista permanente (CF, artigo 166, § 2º): 1) deverão ser compatíveis com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); 2) não poderão aumentar a despesa originalmente prevista e deverão indicar os recursos necessários por meio da anulação de outras despesas; 3) deverão estar relacionadas com os dispositivos da proposta; 4) deverão tratar apenas da correção de omissões ou de erros detectados na proposta e 5) não poderão anular as dotações para pessoal (e seus encargos), as despesas com o serviço da dívida e as transferências tributárias constitucionais para os entes subnacionais (CF, artigo 166, § 3º). Essas últimas vedações (relativas a despesas que não podem ser anuladas) configuram as chamadas ‘cláusulas pétreas orçamentárias’.” (DO NASCIMENTO, Leandro Maciel. Emendas do relator-geral: inovação inconstitucional no orçamento brasileiro. Consultor Jurídico, 19 out 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-19/leandro-maciel-emendas-relator-inovacao-inconstitucional>

<sup>124</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 448.

desempenhou papel central na fiscalização do orçamento secreto, uma vez que, como admitido por Wagner Rosário, ministro-chefe da CGU, o Portal de Transparência do Governo não possuía dados suficientes para possibilitar o efetivo controle.<sup>125</sup> Ademais, eventuais fiscalizações realizadas no âmbito do controle interno devem ser, necessariamente, informadas e integradas ao controle externo, conforme art. 74, § 1º, CF. Dessa forma, ao examinar as manifestações do controle externo, mitiga-se o prejuízo da ausência de análise mais detida sobre os posicionamentos da CGU.

#### **4.1. Controle Externo. Os pareceres prévios do TCU.<sup>126</sup>**

A abordagem do controle externo da Administração Pública, constitucionalmente, é pautada na atuação do Poder Legislativo. Afinal, como aponta Heleno Torres,<sup>127</sup> o Legislativo é o principal órgão de controle externo, sendo que este assume também natureza política, avaliando a conveniência e oportunidade das alocações orçamentárias. Logicamente, a Constituição reconheceu a necessidade de um órgão técnico para auxiliar nesse controle e fiscalização, sendo esta a razão primordial do TCU, última instância em matéria de decisão sobre contas públicas.

Como se extrai da leitura do arts. 70 e 71 da Constituição da República, no entanto, a função do TCU não se limita ao mero auxílio do Poder Legislativo, uma vez que o órgão possui competências próprias diretamente extraídas do texto constitucional. Nesse sentido, como bem aponta Conti, o Tribunal de Contas da União, além da função consultiva de elaboração de pareceres prévios que analisam as contas do Presidente da República, a típica função consultiva, prevista no art. 71, I, CR, exerce, também, funções fiscalizadora, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e de administração,<sup>128</sup> sendo que apenas parte dessas competências é exercida em auxílio ao Legislativo.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> SHALDERS, André. Ministro da CGU admite que Portal da Transparência do governo não tem dados sobre orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 out 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministro-da-cgu-admite-que-portal-da-transparencia-do-governo-nao-tem-dados-sobre-orcamento-secreto/>

<sup>126</sup> Neste tópico, a análise do controle externo será focada na atuação do Tribunal de Contas da União. A abordagem do controle externo no âmbito do controle social será retomada no capítulo seguinte.

<sup>127</sup> TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 458

<sup>128</sup> CONTI, José Mauricio. Direito financeiro na Constituição de 1988. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998. p. 23-25.

<sup>129</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos Tribunais de Contas. Cadernos de Soluções Constitucionais da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 21-25.

No entanto, apesar do extenso rol de competências do TCU, que apresenta, inclusive, por tendência de expansão,<sup>130</sup> resta ainda o receio da possibilidade de efetivo controle externo em situações nas quais, como ocorre no presente caso, o Legislativo atua em consonância com práticas pouco republicanas operadas pelo Executivo. Afinal, se, como leciona Odete Medauar<sup>131</sup>, o controle externo é função precípua do Poder Legislativo, não haveria como garantir o efetivo controle em um cenário de atuação conjunta dos Poderes.

De fato, analisando, atualmente, o desdobramento do controle externo sobre os orçamentos comprometidos pela desenfreada utilização das emendas de relator, nota-se que o controle exercido pelo Poder Legislativo não assumiu papel de relevância nesse ponto. Contudo, essa conclusão não se estende à atuação do Tribunal de Contas da União, que, evidenciando sua independência, como órgão “mais que auxiliar”, foi, diferentemente do Legislativo, essencial para o efetivo controle. Isso porque, como se extrai do art. 71 da CR, ao se comparar os dois primeiros incisos, percebe-se que há uma diferença de funções. Embora o inciso II, privativo do Poder Legislativo, trate do julgamento das contas do Presidente da República, este não se confunde com o inciso I, que prevê a elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

Assim, ainda que não tenham sido devidamente aproveitados pelo Poder Legislativo, os pareceres prévios não perderam sua característica de documentos técnicos essenciais para o conhecimento da realidade orçamentária.<sup>132</sup> Frente a isso, mantiveram sua essencialidade no processo de controle externo da Administração, ainda que este tenha sido realizado por um prisma eminentemente constitucional, pelo Poder Judiciário, e não propriamente político, pelo Legislativo. Desse modo, como noticiado, em referência aos pareceres prévios emitidos pela Corte de Contas, o TCU deixou o STF “na cara do gol para implodir o orçamento secreto”.<sup>133</sup>

Ainda no que diz respeito à extensão das funções de controle exercidas pelo TCU, é importante mencionar que a abordagem do orçamento secreto pelo Tribunal de Contas não teve início nos pareceres prévios e tampouco a eles se limitou. No TC 014.280/2021-3, por exemplo, foi analisada a utilização dos recursos provenientes das emendas de relator no esquema do

---

<sup>130</sup> CONTI, José Maurício. Tribunais de contas e as ‘joias da coroa’: fiscalizando o patrimônio público. Jota, São Paulo, 23 mar 2020. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/tribunais-de-contas-e-as-joias-da-coroa-23032023#\\_ftnref1](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/tribunais-de-contas-e-as-joias-da-coroa-23032023#_ftnref1).

<sup>131</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 104.

<sup>132</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 18.

<sup>133</sup> PIRES, Breno. TCU deixa STF na cara do gol para implodir orçamento secreto. Rio de Janeiro: Revista Piauí, 09 set. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/tcu-deixa-stf-na-cara-do-gol-para-implodir-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023



“tratoração”. Nessa oportunidade, determinou-se a suspensão das contratações na Codevasf, em razão do risco de sobrepreço nas operações com tais recursos. Igualmente, foram suspensos os repasses federais relacionados aos kits de robótica distribuídos por meio de Termos de Compromisso irregulares (TC 006.438/2022-9) e o pregão eletrônico para aquisição de ônibus escolares realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (TC 006.095/2022-4).

No entanto, o tema ganhou tratamento muito mais atento, por parte do TCU, no TC 014.922/2021-5, no qual foram analisadas as contas prestadas pelo Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, referentes ao exercício de 2020. No referido parecer prévio, o Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues destacou o aumento exponencial da utilização das emendas de relator em relação aos períodos anteriores, tanto em número de emendas quanto no volume de recursos por elas direcionado, bem como apontou o déficit de transparência dessa modalidade de emenda, em comparação às emendas individuais, nos seguintes termos:

Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop, com ampla transparência de todas as fases da alocação dos recursos, verificou-se não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de emendas RP-9.

(...)

A ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, bem como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal. Apurou-se, ainda, que não se dispõe de informações centralizadas a respeito de como os órgãos e entidades federais promovem a alocação das emendas RP-9, o que não se coaduna com a obrigatoriedade de manter o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal<sup>134</sup>

Dessa forma, foram apresentadas as seguintes conclusões:

3.11. À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que: a. quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem 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); b. quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência

---

<sup>134</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 014.922/2021-5, Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar. Brasília, DF, 30 de junho de 2021. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/4%20Voto%20Ministro%20WAR%20\(Relator\)%20CG2020.pdf](https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/4%20Voto%20Ministro%20WAR%20(Relator)%20CG2020.pdf)

ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000 (seção 4.1.4)<sup>135</sup>

No entanto, não obstante as recomendações dadas pelo TCU, a situação foi mantida no exercício de 2021. Consequentemente, por meio do TC 008.731/2022-5, o TCU, novamente, constatou problemas na execução orçamentária, especialmente no que se refere à utilização das emendas de relator-geral. Notadamente, verificou-se uma baixa execução dos montantes empenhados por meio das emendas de relator no exercício (apenas 6,65% dos mais de R\$ 9 bilhões empenhados), bem como baixo empenho para programações definidas pelo Legislativo, o que, no entender do Relator, “pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que, via de regra, transcendem questões locais”.

Ademais, foi expressamente enfatizado que a recomendação do Parecer Prévio referente ao exercício de 2020, quanto à adoção de medidas para registro das demandas de distribuição em plataforma eletrônica, não foi implementada. Igualmente, é dada especial atenção às alocações na área da saúde e da seguridade social, as quais são descritas como subjetivas, unilaterais e pouco transparentes, em subversão aos critérios de transferência da política nacional de assistência social, e às despesas discricionárias, em relação às quais se notou a supressão de dispêndios para possibilitar a acomodação das emendas de relator, em prejuízo, pois, ao financiamento da Administração Pública Federal e à proteção do patrimônio público. Nesse sentido, enfatizou-se:

Ao se propor no orçamento, via emendas de relator-geral, o início de novos empreendimentos sem que estejam tecnicamente preparados para serem iniciados e sem que sejam priorizados os empreendimentos já em andamento e as despesas de conservação do patrimônio existente, compromete-se a boa gestão orçamentária e financeira da União, com reflexos imediatos na qualidade do investimento e na deterioração do patrimônio público, em contrariedade, portanto a uma gestão fiscal responsável segundo os pressupostos do § 1º do art. 1º da LRF, que têm como alicerce a ação planejada e transparente em que se previnam riscos e se corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

(...)

Destaca que 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

---

<sup>135</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 014.922/2021-5, Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar. Brasília, DF, 30 de junho de 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2020.pdf>

sustentabilidade da dívida pública, que passou a ser exigida constitucionalmente com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021.<sup>136</sup>

Portanto, concluiu o órgão de controle, em reanálise de documentos juntados ao Acórdão 19/2022 do Plenário do TCU, que o problema da falta de transparência permaneceu após o parecer prévio das contas de 2020, apesar da Resolução 2/2021-CN, que visava à sua solução. Ainda assim, as reiteradas análises e recomendações do TCU não foram suficientes para uma mudança proativa por parte do Executivo, que manteve, na LDO 2023, o mecanismo das RP-9.<sup>137</sup>

#### **4.2. Controle judicial. As ADPFs 850, 851, 854 e 1.014.**

Frente ao cenário alarmante estabelecido pelo orçamento secreto, o qual foi fortemente percebido pela população, em decorrência da intensa investigação midiática sobre o assunto, era esperado que a discussão chegaria ao Poder Judiciário, notadamente ao Supremo Tribunal Federal, dada a “inafastabilidade da submissão de lesões ou ameaças de lesões a direitos (art. 5º, XXXV, CF)”.<sup>138</sup>

Nesse contexto, foram propostas quatro Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), as quais objetivavam, todas, o reconhecimento da inconstitucionalidade das práticas do orçamento secreto no ano-calendário de 2021, mas com algumas diferenças em seus pedidos. Embora, inicialmente, as primeiras ADPFs propostas (850, 851 e 854) tivessem pedido com essência idêntica, a ADPF 854 foi aditada para estender a impugnação não apenas às emendas de relator em si, mas também aos atos normativos, tanto do Congresso Nacional quanto do Presidente da República, que possibilitaram sua institucionalização. Outrossim, a ADPF 1.014, além de repetir os pedidos já apresentados nas outras ações (inclusive aquele inserido no aditamento), estende o julgamento também ao exercício de 2022.

No entanto, percebe-se que, apesar das sutis diferenças, as quatro ADPFs compartilham, em essência, do mesmo pedido. Não por outra razão, foram julgadas, conjuntamente, as ADPFs

---

<sup>136</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 008.731/2022-5, Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 29 de junho de 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>

<sup>137</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. O desfecho do orçamento secreto no TCU. Jota, São Paulo, 04 jan 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/desfecho-do-orcamento-secreto-no-tcu-04012023>. Acesso em: 09 jun 2023.

<sup>138</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 457

850, 851, 854 e 1.014, propostas, respectivamente, pelos Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Verde (PV).

Inicialmente, em junho de 2021, foi julgada a ADPF 851, proposta pelo PSB, em face do desvirtuamento das emendas do relator. Dada a impossibilidade de admissão de desistência do processo, por força dos arts. 5º, caput, 12-D e 16 da Lei n. 9.868/1999, houve seguimento do julgamento monocrático, apesar do pedido de desistência protocolado pelo Cidadania. a qual, contudo, contava com pedido de desistência por parte do autor. Assim, houve requisição de informações ao Presidente da República, às Casas Legislativas e ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional.

Em novembro do mesmo ano, no julgamento monocrático da Medida Cautelar na ADPF 854, a Ministra Rosa Weber, visualizando identidade de objeto entre as ADPFs 850, 851 e 854, determinou a tramitação conjunta dos feitos. Nessa oportunidade, ao averter a incompatibilidade do “segredo injustificado” com a forma republicana e o regime democrático, a Ministra deferiu a referida medida cautelar, para determinar a “ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral” dos orçamentos de 2020 e 2021, o registro centralizado em plataforma eletrônica da referida distribuição e a “suspensão integral e mediata da execução dos recursos orçamentários” oriundos do RP9, até o julgamento de mérito.

Em menos de uma semana, a decisão foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, vencidos apenas o Ministro Nunes Marques, que limitou a cautelar à determinação de aperfeiçoamento legislativo no exercício seguinte, por entender ser necessário respeitar a independência dos Poderes e a concretização de políticas públicas, e, parcialmente, o Ministro Gilmar Mendes, que julgou impossível a suspensão integral da execução dos recursos orçamentários oriundos do RP9, em razão de “*periculum in mora inverso*”, isto é, do entendimento de que o deferimento da cautelar, nesse ponto, causaria prejuízos maiores do que aqueles que a medida objetivava evitar.

No entanto, conquanto tenha sido referendada a suspensão da execução orçamentária determinada pela medida cautelar, seus efeitos tiveram curta duração. Em cerca de um mês, em dezembro de 2021, no julgamento monocrático da ADPF 854 e no referendo do referendo da medida cautelar na ADPF 850, entendeu o Plenário que o Congresso Nacional e o Poder Executivo haviam tomado medidas suficientes para o afastamento da suspensão, frente ao aumento da transparência na execução das emendas de relator, por meio do Ato Conjunto nº

1/2021, da Resolução nº 2/2021-CN e do Decreto presidencial nº 10.888/2021. Assim, frente a essa melhoria e à gravidade da restrição, restaria configurado o *periculum in mora* inverso.

Enfim, o julgamento final de mérito foi dado apenas após um ano do referendo do referendo da medida cautelar na ADPF 850. Nos dias 14, 15 e 19 de dezembro de 2022, foram proferidos os votos dos Ministros, que, por maioria, nos termos do voto da Ministra Relatora Rosa Weber, julgaram procedentes as ADPFs, declarando, assim, a inconstitucionalidade das emendas do Relator-Geral, por violação ao postulado da República e aos princípios da igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa, além do desvirtuamento do próprio desenho orçamentário constitucional. Na oportunidade, restaram vencidos, em parte, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes.

Passa-se, então, à análise dos principais pontos da decisão.

Uma vez conhecidas as ações, entendida a ADPF como via processual adequada à impugnação de “comportamento reiterado da Administração pública tido como inconstitucional”,<sup>139</sup> a primeira preocupação demonstrada pelos Ministros foi de justificar a intervenção judicial no assunto, em razão da já mencionada polêmica da judicialização da política. Nesse ponto, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques demonstraram especial preocupação, ao apontarem, respectivamente, o risco de que a Corte adentrasse “no espectro de definição política que cabe à relação própria entre Congresso Nacional e Poder Executivo” e a inadmissibilidade de interferência no processo político orçamentário na hipótese em que se verificar “estrita observância à disciplina constitucional, legal e regimental para tanto, na linha das informações prestadas pelo Congresso”.

Como se nota, na verdade, mesmo essas posições divergentes não diferem, em essência, da concepção do papel do Poder Judiciário adotada nos outros votos. Na realidade, os Ministros apresentaram, todos, posição convergente quanto à possibilidade de interferência no processo orçamentário, desde que limitada à observância da constitucionalidade das alocações, sem adentrar, pois, no mérito da discricionariedade executiva. Logo, as apontadas divergências não foram pautadas em interpretações diversas dos contornos da separação dos Poderes, mas sim de análise, *in casu*, do atendimento às exigências constitucionais na alocação orçamentária via emendas de relator.

---

<sup>139</sup> Nesse ponto, restou vencido o Ministro Nunes Marques, que votou pelo não conhecimento das ações, por entender que o objeto das ADPFs era, na verdade, a Lei 14.144/2021, de modo que, pelo princípio da subsidiariedade, aplicável à ADPF, o instrumento adequado seria a ADI.

Nesse sentido, no que tange, por exemplo, à transparência, que mantém sua centralidade no julgamento, há evidentes divergências da gravidade de sua violação por parte dos Ministros. De fato, o Ministro André Mendonça, seguindo seu entendimento pela desnecessidade de intervenção judicial no caso, entendeu que a RP9 não representa, em si, uma ofensa à transparência, mas sim um instrumento de sua garantia, na medida em que possibilita a identificação dessas emendas parlamentares. Assim, desconsiderando a realidade fática, na qual essas medidas já foram privilegiadas, em ocasião na qual se mostraram infrutíferas, o Ministro entende que bastaria novas recomendações de intensificação de critérios alocativos, sendo desnecessária a declaração de inconstitucionalidade.

No entanto, o entendimento prevalecente foi no sentido de que as emendas de relator guardam um vício insanável no que tange à transparência e à publicidade, uma vez que, ausente a previsão legal de tais emendas, elas não são acompanhadas das mesmas garantias de transparência inerentes às outras modalidades de emendas parlamentares, especialmente das emendas individuais, que, além das disposições constitucionais, estão submetidas ao art. 80 da LDO 2022 (Lei 14.436/2022). Ademais, a Ministra Relatora reforça que as medidas adotadas pelo Legislativo e Executivo, que visavam a modificar esse quadro, se mostraram insuficientes, na medida em que o costume administrativo permanece voltado a obstar o acesso à informação.

Cenário semelhante é verificado no que se refere ao princípio da moralidade administrativa. Ao passo que predominou o entendimento por sua violação, dado o privilégio concedido a grupos específicos de parlamentares, o Ministro André Mendonça apontou que tais privilégios seriam, na realidade, próprios à dinâmica democrática de disputa de poder, não representando, pois, qualquer inconstitucionalidade. Com base nesses posicionamentos, o Ministro votou, ao final, com base em uma leitura consequencialista, pela declaração de “estado de constitucionalidade imperfeita a se converter”, isto é, da declaração de inconstitucionalidade sem declaração de nulidade, a fim meramente de declarar omissão parcial do Poder Público e de fixar prazo de sessenta dias para normatização das emendas de Relator-Geral.

Evidentemente, desconsidera o Ministro que análise em muito semelhante já foi realizada, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, nas oportunidades em que julgou as cautelares das referidas ADPFs, mais de um ano antes do julgamento das ADPFs. Mesmo assim, não houve a requerida normatização e tampouco solucionou-se a inconstitucionalidade inerente às emendas de relator-geral. Não se sustenta, pois, a viabilidade de, novamente, exigir essa regulamentação, especialmente em um exíguo prazo de sessenta dias.

Acertadamente, no entanto, votou a maioria dos Ministros. Prosperou o entendimento de que as emendas de relator-geral, na configuração que assumiam no ordenamento brasileiro, representavam verdadeira ofensa ao princípio republicano, dado o excesso de discricionariedade em sua alocação, o esvaziamento do papel do Poder Executivo na elaboração e execução do orçamento (o que releva o desvirtuamento do devido processo orçamentário)<sup>140</sup> e a ausência de limites das emendas de relator-geral (diferentemente das emendas individuais, sujeitas ao limite de 1,2%, conforme art. 166, §9º CF)<sup>141</sup>. Como consequência, na leitura dos Ministros, instaura-se um cenário de utilização desenfreada de emendas não isonômicas e prejudiciais à efetividade das políticas públicas nacionais, conforme enfatizado por Rosa Weber:

Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como “captura do orçamento”, representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público.

(...)

Não obstante o expressivo valor dos recursos públicos consignados sob a rubrica RP 9, verificou-se, ainda, a inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou padrões de eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados, restando constatada a inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9.<sup>142</sup>

#### **4.3. A efetividade do controle. O fim ou a manutenção do orçamento secreto?**

Mesmo entendendo-se por legítima, a decisão do STF, ao julgar inconstitucional a utilização das emendas do relator-geral, não acabou propriamente com o orçamento secreto.

---

<sup>140</sup> Como já mencionado, o Ministro Gilmar Mendes enfatiza que esse tópico, na realidade, representa o ponto central da controvérsia atinente ao orçamento secreto. Em seu entender, com o qual se concorda, a transparência, embora fundamental para a análise do tema, revela-se como critério de análise da adequada delimitação dos papéis dos Poderes Executivo e Legislativo na persecução de um orçamento público republicano.

<sup>141</sup> Nesse ponto, interessante o posicionamento do Ministro Dias Toffoli, que descreve que as emendas de relator, na verdade, atuam como verdadeiras emendas individuais, mas sem os limites quantitativos e de transparências a essas impostas. Assim, resulta-se em um cenário de emendas materialmente individuais, mas sem qualquer isonomia, de modo a pulverizar “a aplicação dos escassos recursos em projetos paroquiais, sem atender a uma programação estratégica e de alcance nacional destinada à consecução dos objetivos fundamentais da República”.

<sup>142</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&do>

Evidentemente, o orçamento secreto, se considerado exclusivamente como a utilização das emendas RP9, teve fim com a decisão das ADPFs. No entanto, considerando-se o orçamento secreto como, nas palavras do Ministro André Mendonça, um “sintoma” de um problema maior, não é possível afirmar que este chegou a seu fim.

Prova disso não é de difícil visualização. Basta um vislumbre nos noticiários recentes para perceber que o atual governo, do Presidente Lula, continua igualmente refém de um presidencialismo de cooptação, mantendo, assim, muitos dos mesmos problemas verificados no governo Bolsonaro por meio do orçamento secreto.

De fato, como amplamente noticiado pelo Estadão, o “Governo Lula mantém repasses federais sem transparência”,<sup>143</sup> o que, na prática, retoma “uma prática amplamente adotada no orçamento secreto pelo ex-presidente Jair Bolsonaro”. Isso porque, no começo do mês de março deste ano, três ministros assinaram portaria do governo Lula para estabelecer um processo de pagamento de emendas parlamentares que não conta com medidas robustas de transparência, sendo este o principal questionamento levantado acerca da constitucionalidade do orçamento secreto. Inclusive, parte do valor objeto desses pagamentos é justamente a verba que outrora pertencia ao orçamento secreto. Nesse sentido, em entrevista ao Estadão, expôs Élica Graziane:

“Não vejo uma mudança de um modelo para outro, eu vejo uma continuidade, com um regime híbrido para frustrar a decisão do Supremo e manter tudo exatamente igual”, afirmou a procuradora. “Há uma fortíssima tendência de a execução repetir o que foi o orçamento secreto, que é liberar o dinheiro sem aderência ao planejamento, de forma discriminatória, sem transparência em relação aos beneficiários e escolhendo o beneficiário sem nenhum filtro.”<sup>144</sup>

Mais ainda, não se tratou de medida isolada do governo Lula, mas de prática reiterada que revela a total submissão do governo ao jogo de forças do “toma lá, dá cá”. Nessa mesma seara, Lula vetou proposta da LOA que “separava os recursos autorizados pelo Congresso após a aprovação da PEC de Transição em uma fonte específica”,<sup>145</sup> o que, notadamente, também revela ataque à transparência administrativa. Igualmente, a própria iniciativa de pagamento do valor que pertencia às emendas do orçamento secreto revela a necessidade do governo Lula de

---

<sup>143</sup> WETERMAN, Daniel; FRAZÃO, Felipe. Governo Lula usa modelo sem transparência para repasses indicados pelo Congresso. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18 mar 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/governo-lula-usa-modelo-sem-transparencia-para-repasses-indicados-pelo-congresso/>

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> Ibidem.



tentar conciliar interesses com o Congresso Nacional, especialmente “após as derrotas sofridas com o Projeto de Lei das Fake News e o Marco Legal do Saneamento”.<sup>146</sup>

Ademais, para além do vício de transparência, essas novas transferências, que representam a continuidade do orçamento secreto, também mantém as outras inconstitucionalidades deste.

Afinal, mesmo antes da decisão do STF, o discurso dominante já era de que os valores do orçamento secreto seriam repassados para emendas de bancada e emendas de comissão<sup>147</sup>. No entanto, embora esses tipos de emenda não guardem um vício de transparência natural, como é o caso das emendas de relator, fato é que persistem os outros problemas.

Ainda que as emendas de comissão, figura central desse novo modelo de transferência, precisem “atender a programas nacionais e ser aprovadas pelas comissões”<sup>148</sup>, isso não se mostra suficiente para garantir a igualdade e eficiência na alocação dos recursos. Afinal, como exposto no Estadão, as verbas do orçamento secreto foram realocadas para as “mesmas despesas de interesse do Centrão que abasteceram o esquema declarado inconstitucional”.<sup>149</sup>

Igualmente, a distribuição de emendas parlamentares como parte de acordo do presidencialismo de cooptação, o que está sendo plenamente realizado no governo Lula, configura, necessariamente, uma violação à igualdade, ao menos, em seu aspecto eleitoral. Afinal, inegável a vantagem que a base aliada terá, em futuras eleições, por ter à disposição recursos em montante muito superior a seus concorrentes.

Paralelamente, persiste, ainda, a questão das chamadas “emendas Pix”, constitucionalizadas pela EC 105/2019, que receberam parte dos recursos que pertenciam ao

---

<sup>146</sup> WETERMAN, Daniel. Lula manda pagar R\$ 9 bilhões do orçamento secreto de Bolsonaro, esquema que chamou de corrupção. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 mai 2023. Disponível em: [https://www.estadao.com.br/politica/lula-manda-pagar-r-9-bilhoes-do-orcamento-secreto-de-bolsonaro-que-ficaram-](https://www.estadao.com.br/politica/lula-manda-pagar-r-9-bilhoes-do-orcamento-secreto-de-bolsonaro-que-ficaram-pendurados/#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20O%20governo%20do%20presidente,Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF).)

[pendurados/#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20O%20governo%20do%20presidente,Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF\).](https://www.estadao.com.br/politica/lula-manda-pagar-r-9-bilhoes-do-orcamento-secreto-de-bolsonaro-que-ficaram-pendurados/#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20O%20governo%20do%20presidente,Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF).)

<sup>147</sup> LIMA, Vandson, TRUFFI, Renan. Saiba o que vai acontecer com o dinheiro do orçamento secreto, derrubado pelo STF. Valor Econômico, São Paulo, 19 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/19/relator-diz-que-r-194-bi-de-orcamento-secreto-serao-redistribuidos-em-emendas-de-bancada-e-de-comissao.ghtml>

<sup>148</sup> WETERMAN, Daniel. Orçamento secreto: Congresso é pego de surpresa e discute transferir verbas para emendas de comissão. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 19 dez 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-congresso-stf-emendas-comissao/>

<sup>149</sup> WETERMAN, Daniel. Congresso ‘recupera’ verbas do orçamento secreto e Centrão mantém poder para negociar com Lula. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 22 dez 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/congresso-recupera-orcamento-secreto/>

orçamento secreto.<sup>150</sup> Assim como as emendas de relator, as emendas Pix figuraram no “auge da apropriação de recursos públicos pelos partidos fisiológicos em proveito de si próprios”<sup>151</sup>.

Assim como as emendas de relator, as chamadas emendas pix são, por essência, ameaças à transparência administrativa, uma vez que “não obriga a prestação de contas daqueles que recebem a verba” e “é silente sobre qual entidade – nas três esferas do governo – é responsável pela fiscalização desse tipo de execução orçamentária”<sup>152</sup>. Ainda, diferentemente das emendas individuais, as emendas pix possuem pagamento instantâneo e sem adequados mecanismos de controle.

Portanto, concorda-se com o posicionamento de José Maurício Conti, para quem o maior problema não estava precisamente na utilização das emendas de relator-geral, que nada mais eram do que instrumentos para atingimento de um fim que, como se nota atualmente, pode ser atingido de outras formas. O problema, consoante o autor, está nas próprias motivações que subjazem todo o orçamento secreto.<sup>153</sup>

Justamente por isso, embora essencial o controle judicial efetuado pelo STF e sem retirar a importância da análise prévia efetuada pelo TCU, essas ferramentas de controle externo não são suficientes para romper com essa dinâmica do “toma lá, dá cá”, enraizada na prática política brasileira. A evidência disso é que, no âmbito do julgamento da ADPF 850, a Ministra Relatora Rosa Weber expressamente apontou os riscos republicanos da utilização das transferências previstas pela EC 105/2019:

Em sequência, a EC nº 105/2019 (pejorativamente apelada pela imprensa de “Emenda PIX”) promoveu a desvinculação das emendas individuais, permitindo a transferência direta de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Uma vez transferidas, as verbas passam a “pertencer” aos entes federados beneficiados, cabendolhes aplicá-las livremente em ações e programas locais. A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza

---

<sup>150</sup> WETERMAN, Daniel. ‘Supercomissão’ do Senado herda R\$ 6,5 bi do orçamento secreto e supera recursos de 6 ministérios. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 07 fev 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/supercomissao-do-senado-herda-r-65-bi-do-orcamento-secreto-e-supera-recursos-de-6-ministerios/>

<sup>151</sup> STF PRECISA POR UM FIM AO ORÇAMENTO SECRETO. Valor Econômico, São Paulo, 07 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinio/ noticia/2022/12/07/stf-precisa-por-um-fim-ao-orcamento-secreto.ghtml>

<sup>152</sup> CORRÊA, Paulo. ‘Emendas pix’, à semelhança do orçamento secreto. Valor Econômico, São Paulo, 07 mar 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinio/coluna/emendas-pix-a-semelhanca-do-orcamento-secreto.ghtml>

<sup>153</sup> CONTI, José Mauricio. ‘Orçamento secreto 2.0’: os repasses sem transparência e a farra fiscal que não quer parar. Estado de S. Paulo, São Paulo, 28 abr. 2023. Política, p. 1. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/orcamento-secreto-2-0-os-repasses-sem-transparencia-e-a-farra-fiscal-que-nao-quer-parar/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

verdadeiro cheque em branco, expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção.<sup>154</sup>

Vê-se, aqui, que mesmo com posicionamento do STF sobre o tema, a utilização das emendas pix não foi suspensa, bem como foi incrementada com as receitas que pertenciam ao orçamento secreto. Evidencia-se, pois, a tendência de que o Executivo e Legislativo apenas seguirão posicionamentos do STF quando houver trânsito em julgado sobre caso concreto, o que, evidentemente, dificulta a solução do problema, uma vez que sempre será possível a reinvenção da prática antirrepublicana. O controle judicial encontra como limite, pois, a própria intenção dos parlamentares, para a qual se mostra ineficaz.<sup>155</sup>

Assim, conforme conclui o Maurício Conti, resta a manutenção do orçamento secreto no Brasil, ou, nas palavras do referido autor, a instituição de um “orçamento secreto 2.0”, mesmo após seu suposto “fim” pela decisão do STF no julgamento da ADPF 850.<sup>156</sup>

## 5. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E CONTROLE SOCIAL

Como afirmado, a decisão do STF, ainda que sem dúvidas relevantíssima, não consegue resolver completamente o problema. Além disso, embora se entenda a decisão por legítima, certo é que há importantes limitações quanto à extensão de legitimidade da atuação do Judiciário. Por isso, nota-se que a questão do orçamento secreto é um tema essencial de governança orçamentária, que só pode ser adequadamente solucionado a partir de uma intensificação do controle social.

De fato, como ensina Fernando Scaff, “nem sempre o controle público é suficiente para controlar o próprio Estado”. Nessas situações, é de extrema importância o controle social, que é aquele “controle exercido diretamente por toda a sociedade, e não por meio do Estado”<sup>157</sup>.

---

<sup>154</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>

<sup>155</sup> Não se descarta, aqui, a ideia de que a Administração, ao agir de modo que sabe que contraria o entendimento do STF, está sendo ineficiente. No entanto, no mesmo sentido do exposto, o controle judicial não parece suficiente capaz de atuar nessa esfera.

<sup>156</sup> CONTI, José Mauricio. ‘Orçamento secreto 2.0’: os repasses sem transparência e a farra fiscal que não quer parar. Estado de S. Paulo, São Paulo, 28 abr. 2023. Política, p. 1. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/orcamento-secreto-2-0-os-repasses-sem-transparencia-e-a-farra-fiscal-que-nao-quer-parar/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>157</sup> SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 497

Ademais, o grande enfoque dado ao princípio da transparência, frente ao orçamento secreto, revela a importância do controle social.

O controle popular ou social, como o próprio nome sugere, é de titularidade da população, sendo decorrência do Estado Democrático de Direito. Em âmbito financeiro, seu exercício está estreitamente relacionado à transparência. Como exemplo do exercício desse controle, pode-se mencionar o orçamento participativo, por meio do qual a população contribui diretamente para a elaboração do orçamento.<sup>158</sup>

Realmente, diferentemente dos controles públicos, que partem de uma estrutura pública, o controle social parte da própria sociedade. Diz respeito, pois, à liberdade de imprensa, à liberdade de expressão e às liberdades individuais de maneira geral. Como se nota, o orçamento secreto, descoberto por meio da investigação midiática, só foi realmente conhecido e julgado em decorrência do controle social, manifestado pela liberdade de imprensa. Revela-se, assim, que o controle social é um dos mais eficazes métodos de controle da eficiência administrativa, dada a limitação do Judiciário para essa finalidade.

Nesse sentido, a doutrina aponta que o controle social não exclui os outros controles, mas complementa-os e fiscaliza-os.

No entanto, o controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público. O controle social não se sobrepõe nem exclui os demais controles, especialmente o oficial, porque necessita deste último para ter eficácia. O exercício do controle social é independente e universal, mas não produz resultados unicamente pela sua ação, ele depende do controle oficial para fazer valer as suas constatações. Assim, o controle social deve ser considerado um aliado do controle oficial, devendo ter uma atuação conjugada com o controle oficial.<sup>159</sup>

A lógica de um controle social, no entanto, especialmente no que se refere ao controle social financeiro e orçamentário, que não possui específica previsão constitucional,<sup>160</sup> depende

---

<sup>158</sup> CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Controle da administração pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2022, p. 60.

<sup>159</sup> MILESKE, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 36, a. 8, mar./abr. 2006. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21260/45891>. Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>160</sup> SASSE, Cintia. Controle social de orçamentos públicos é desafio constante para o Brasil. Agência Senado, Brasília, 13 out 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/10/controle-social-de-orcamentos-publicos-e-desafio-constante-para-o-brasil>. Acesso em: 12 jun. 2023.

de uma sociedade organizada e ativa, para saber se todos os gastos estão sendo feitos em prol da sociedade. Por isso, afirma-se um dos grandes desafios para a efetivação do controle social é “a dificuldade, bastante comum, da população em diagnosticar e manifestar quais são as suas reais prioridades e aspirações”<sup>161</sup>

Assim, é essencial a busca pela harmonização do controle social com a própria ideia moderna de governança, que assume caráter dialogal e interativo, em substituição ao caráter centralizador e hierárquico que dominou a governança estatal clássica. Nesse sentido:

Com efeito, é preciso fixar que a relação contemporânea Estado-Sociedade, tem caráter essencialmente dialogal e interativo. Não mais existe a hierarquia inquestionável do Estado sobre a sociedade, sendo esta dirigida cegamente por aquele cuja legitimidade meramente formal do sufrágio periódico autoriza a decidir por seus próprios critérios, interesses e valores. Ao contrário, na relação dialogal temos a sociedade balizando seus interesses predominantes, estabelecendo as suas escolhas, controlando o caminhar na direção dos objetivos que estipula, enquanto o Estado e o Governo reforçam a sua natureza instrumental de viabilizar este processo.<sup>162</sup>

Dessa forma, na boa-governança moderna, a sociedade assume o papel de sujeito protagonista do processo, e não mais de mero subordinado. Evidentemente, continua a delegar sua representação política, mas exerce, continuamente, o controle social sobre toda a atividade estatal.

A sociedade contemporânea se impõe como protagonista e sujeito atuante do processo. Assim, a delegação da representação política, que outorga poderes decisórios à prazo certo seguida do reconhecimento, não mais existe, ao contrário, a sociedade se tornou exigente e insurgente em suas demandas. Claro que aceita ser dirigida e conduzida pelas lideranças políticas, porém não mais incondicionalmente e sem “feed back” de resultados e procedimentos. Os fatos o estão aí a mostrar. Por isto mesmo o poder e seu exercício hão de fundar-se mais do que nunca no consentimento, e, este, só é real e efetivamente possível através do convencimento que vem do diálogo.<sup>163</sup>

Dessa forma, ainda que a literatura tenda a focar esse tema no que se refere aos serviços públicos (sempre com um paralelo entre Estado e iniciativa privada), nota-se que a teoria da

---

<sup>161</sup> AMANDO DE BARRO, Laura Mendes. Auditoria democrática: instrumento de controle social na Administração Pública brasileira. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017.

<sup>162</sup> JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e democracia participativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016, p. 170.

<sup>163</sup> JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e democracia participativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016, p. 181.

governança (notadamente, da boa governança orçamentária) possui abrangência muito maior. Guarda íntima relação com o controle da atuação estatal como um todo.

Abandona-se, assim, a “velha governança”, que consistia em um Estado dirigente, que ordenava à sociedade a determinados fins, inaugurando-se o conceito atual de governança, que entende não apenas como o papel dirigente do Estado, mas compreendendo este como agente inserido nas relações sociais. O foco atual da governança passa a ser a coordenação dos múltiplos interesses presentes na sociedade, uma vez que as instituições políticas não mais exercem o “monopólio da orquestração da governança”.<sup>164</sup>

No entanto, um fenômeno global, igualmente manifestado no Brasil, revela que o conceito teórico de governança contemporânea, que reconhece a alteração do papel do Estado frente às mudanças na complexidade social decorrentes da globalização e das recentes revoluções tecnológicas, não encontra, ainda, respaldo na prática política e, paralelamente, no imaginário social, que continua a enxergar, no Estado, a capacidade para solucionar todos os problemas sociais. Consequentemente, verifica-se não apenas os problemas diretos apontados pelo Jon Pierre,<sup>165</sup> como a construção de uma imagem coletiva de incapacidade estatal, por, logicamente, não conseguir atingir a eficiência do setor privado, mas também resulta em uma paralização do controle social. A sociedade, ainda crente em um Estado salvador, enfraquece seu movimento de auto-organização, gerando dificuldades nos momentos em que esta é mais necessária, como ocorre quando, notadamente, os problemas sociais predominantes decorrem da própria atuação estatal.<sup>166</sup>

Essa realidade, consequentemente, também se manifesta no controle social, que não consegue aproximar-se de sua idealização pelo constituinte. Logo, embora ao controle social, especialmente no que se refere ao controle de políticas públicas, tenha sido atribuída grande importância no texto constitucional,<sup>167</sup> ainda não se verifica, na prática, condições para uma efetiva organização da sociedade em prol desse controle. Os cidadãos ainda enfrentam dificuldades na visualização da sociedade como agente político fiscalizador e na definição de prioridades sociais.

---

<sup>164</sup> PIERRE, Jon. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 4.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> MAGARIÑO, Sergio García. Áreas de exploración para una buena gobernanza. In: MAGARIÑO, Sergio García (coord.). *La Gobernanza y sus enfoques*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias, 2016, p. 2

<sup>167</sup> BREDER, Jane Carvalho. Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 191.

Evidentemente, em casos extremos, como revelou-se o orçamento secreto, o controle social é facilitado, uma vez que a corrupção sistêmica não se amolda, em qualquer hipótese, ao interesse social. No entanto, em casos menos alarmantes, em que o controle se cinge mais à análise das prioridades alocativas do que propriamente à manifesta inconstitucionalidade das alocações orçamentárias (de modo que o controle judicial é inefetivo), o controle social ainda não atinge seu devido potencial.

## CONCLUSÕES

A título de sucinta conclusão, é importante trazer à tona alguns pontos, abordados no presente trabalho, que merecem especial destaque.

Primeiramente, reforça-se a importância do estudo da história política nacional. O problema enfrentado pelo orçamento secreto, ainda que tenha atingido números sem precedentes, não é propriamente inédito. Não apenas já existia uma conjuntura política que apontava para a possibilidade de eventos como esse, mas também fenômenos em muito semelhantes já haviam marcado a história do país.

Em segundo lugar, ressalta-se que é preciso uma releitura acerca dos princípios constitucionais no ordenamento jurídico brasileiro. Não basta, para garantir a ordem democrática, a confiança plena nos princípios. Estes são, sem dúvidas, de extrema importância, mas não resolvem, sozinhos, os problemas político-sociais. Os princípios devem sim ser buscados, inclusive em via judicial, mas em grande parte devem ser utilizados para proporcionar o fortalecimento da consciência social, e não como um fim em si mesmos.

É fato que a transparência pura e simples, a democratização do processo não são a solução mágica para todos os problemas, inclusive porque há todo um universo de elementos técnicos inacessíveis ao homem médio. Mas, por outro lado é de acentuar que, a transparência, a discussão pública e clara da temática e dos problemas aumentam a consciência da sociedade de certa forma e, em certo grau, inibe o desvirtuamento das coisas, além de viabilizar a existência e exercício da oposição consistente, essencial a democracia.<sup>168</sup>

Por último, nesse mesmo sentido, é preciso buscar um empoderamento da sociedade, que ainda não se enxerga como sujeito político central na nova governança. O orçamento

---

<sup>168</sup> JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e democracia participativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016, p. 179.

secreto, ainda que tenha sido objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, foi essencialmente problema enfrentado pelo controle social. A própria descoberta das práticas antirrepublicanas ocorreu graças ao controle midiático, que representa uma das facetas do controle social. Deve ser sempre lembrada a centralidade da sociedade no ordenamento jurídico.

É forçoso concluir que reside neste quadro o bom governo, qual seja o dever jurídico de bem governar, de tomar as medidas corretas e consentâneas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo consenso democrático e democraticamente elaborados no processo social. Destarte, a sua prática pelos governantes, antes de ser mérito, é pressuposto, isto porque o Governo se exerce para a sociedade, já que a ela cabe escolher os objetivos e finalidades para as quais se organiza politicamente. Este modo de agir, esta postura encontra seu fundamento em dimensão ética de busca pela justiça, âncora de sustentação de todo o controle social que o direito encerra e objetiva.”<sup>169</sup>

A plena confiança de que o Judiciário poderá resolver todas as mazelas enfrentadas no país é não apenas ingênua, mas perigosa. Há limites que são intransponíveis para a atuação judicial, tanto por uma questão de legitimidade (o chamado ativismo judicial) quanto pela própria efetividade da decisão judicial. Afinal, no presente trabalho, demonstrou-se que, não obstante o julgamento do STF, o orçamento secreto é problema ainda não resolvido.

Portanto, infere-se que o orçamento secreto é peça fundamental para repensar as modernas funções dos Poderes. O Executivo não é mais o “senhor do orçamento” nos moldes que foi outrora, uma vez que, ainda que exerça controle da maior parcela orçamentária, está em grande medida refém da dinâmica do presidencialismo de coalizão.

O Legislativo, por outro lado, tem se agigantado perigosamente. Conquanto não exerça, ainda, papel central no orçamento, é evidente que já demonstra essa intenção, inclusive evidenciando que tolera a utilização de caminhos antirrepublicanos para essa finalidade.

Por último, o Judiciário, ainda que tenha assumido postura mais coerente quanto à sua legitimidade decisória no campo orçamentário e das políticas públicas, tem encontrado limites práticos de suas decisões. Afinal, por essência, o processo judicial, além de moroso, não consegue abranger toda a complexidade social. Ainda que se declare inconstitucional a utilização das emendas de relator-geral, não consegue impedir, *a priori*, a consolidação de novas formas de manutenção do presidencialismo de cooptação.

---

<sup>169</sup> JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e democracia participativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016, p. 181-182.



A sociedade, por fim, embora não seja um dos três Poderes, tem encontrado o caminho para com eles dialogar, libertando-se da posição de mera submissão e contemplação. Fortemente respaldada pelos conceitos da nova governança, a atuação social política revela-se, a partir do estudo do orçamento secreto, como meio de controle efetivo, que consegue responder com maior celeridade às ineficiências na alocação orçamentária, especialmente em cenários de inércia ou aquiescência legislativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AMANDO DE BARRO, Laura Mendes. Auditoria democrática: instrumento de controle social na Administração Pública brasileira. Tese (doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017
- ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, governo e governabilidade. Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política. 1ed. São Paulo: Marcial Pons, p. 197-220, 2013.
- ÁVILA, Humberto. Teoria da igualdade tributária. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2021.
- BACHOF, Otto. Normas Constitucionais Inconstitucionais?, Coimbra: Atlântida Editora, Coimbra, 1977.
- BASSI, Camillo de Moraes. As Emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro. 2022.
- BASSI, Camillo de Moraes. Por dentro da caixa preta: explorando as peculiaridades das Emendas Parlamentares do Relator-geral. 2022.
- BOLSONARO VETA FUNDO ELEITORAL DE R\$ 5,7 BI E ORÇAMENTO SECRETO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 ago 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/rosa-weber-suspende-pagamentos-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 jun 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 34.635, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 10 de outubro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754101670>. Acesso em: 13 jun 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em 13 jun 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 008.731/2022-5, Plenário, Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 29 de junho de 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 014.922/2021-5, Plenário, Relator: Ministro Walton Alencar. Brasília, DF, 30 de junho de 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2020.pdf>
- BREDEDER, Jane Carvalho. Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (org.). Sociedade democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006
- BRITTO, Carlos Ayres. Regime constitucional dos Tribunais de Contas. Cadernos de Soluções Constitucionais da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas. São Paulo: Malheiros Editores, 2003
- BRUMATTI, Livia Martinez. Institutional roots inertia and participatory governance in Brazil. 2022. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CARAZZA, Bruno. Receita nº 1 para ser eleito: já ter um cargo. *Valor Econômico*, São Paulo, 04 jul 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/receita-no-1-para-ser-eleito-ja-ter-um-cargo.ghtml>

CARVALHO, José Augusto Moreira de. O federalismo fiscal, a atuação do Poder Judiciário nas políticas públicas e o princípio da separação de poderes. In: CONTI, José Maurício (org.). *Poder Judiciário*, vol. 2. São Paulo: Editora Almedina, 2018,

CASTRO, Bárbara Mendes de. *Orçamento impositivo no Brasil: uma análise das implicações de sua adoção pela união*. 2015.

CERQUEIRA, Carolina. No 2º turno, Bolsonaro teve 400 mil votos a mais em 2022 do que em 2018. *CNN*, São Paulo, 20 out 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/no-2o-turno-bolsonaro-teve-400-mil-votos-a-mais-em-2022-do-que-em-2018/>. Acesso em: 13 jun 2023.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. O Direito Tributário do Brasil – Federalismo e Constituição. In: SCAFF, Fernando Facury et al (Coords.). *Federalismo (s)em juízo*. São Paulo: Noeses, 2019

CONTI, José Maurício. ‘Orçamento secreto 2.0’: os repasses sem transparência e a farra fiscal que não quer parar. *Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 abr. 2023. *Política*, p. 1. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/orcamento-secreto-2-0-os-repasses-sem-transparencia-e-a-farra-fiscal-que-nao-quer-parar/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

CONTI, José Maurício. *Direito financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

CONTI, José Maurício. Tribunais de contas e as ‘joias da coroa’: fiscalizando o patrimônio público. *Jota*, São Paulo, 23 mar 2020. Disponível em: [https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/tribunais-de-contas-e-as-joias-da-coroa-23032023#\\_ftnref1](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/tribunais-de-contas-e-as-joias-da-coroa-23032023#_ftnref1). Acesso em: 13 jun 2023.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. *Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

COPELLI, Giancarlo Montagner. O presidencialismo de coalizão: um problema de Direito. São Paulo: *Revista Consultor Jurídico*, 02 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-02/diario-classe-presidencialismo-coalizao-problema-direito#author>. Acesso em: 13 jun 2023.

CORREIA, Paulo. ‘Emendas pix’, à semelhança do orçamento secreto. *Valor Econômico*, São Paulo, 07 mar 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emendas-pix-a-semelhanca-do-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. *Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação*. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021.

CRAVO, Alice; GULLINO, Daniel. Orçamento secreto: Bolsonaro afirma que pagamento de emendas ‘ajuda a acalmar’ o Congresso. *O Globo*, Rio de Janeiro, 11 abr 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/orcamento-secreto-bolsonaro-afirma-que-pagamento-de-emendas-ajuda-acalmar-congresso-25470933>

DA SILVA, José de Ribamar Pereira. *Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?* Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2013

DA SILVA, Virgílio Afonso. *Direito Constitucional Brasileiro*. 1. Ed. São Paulo: Edusp, 2021.

DE FARIA, Rodrigo Oliveira et al. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política. *SciELO*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DE OLIVEIRA, Régis Fernandes. Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Fórum, 2022.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. Direito Financeiro: conceito, autonomia e fontes. *In*: MARTINS, Ives Gandra da S.; MENDES, Gilmar F.; Carlos Valder do Nascimento. Tratado de direito financeiro. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208612/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

DINHEIRO PÚBLICO, ORÇAMENTO PRIVADO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 08 dez 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinioao/dinheiro-publico-orcamento-privado/>. Acesso em: 13 jun 2023.

DINIZ, Vítor. PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade? Tese de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2016

DO NASCIMENTO, Leandro Maciel. Emendas do relator-geral: inovação inconstitucional no orçamento brasileiro. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, 19 out 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-19/leandro-maciel-emendas-relator-inovacao-inconstitucional>. Acesso em: 13 jun 2023.

FACHIN, Luiz Edson. A promoção da transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica. 2022.

FERNANDES, Adriana, WETERMAN, Daniel. Verba da Cultura e Ciência e Tecnoplogia é adiada em favor do orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 31 ago 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/cultura-ciencia-tecnologia-verba-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 jun 2023.

FERNANDES, Adriana; PAPP, Anna Carolina. Governo ‘tesoura’ Farmácia Popular para garantir orçamento secreto em 2023. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 07 set 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/governo-farmacia-popular-orcamento-secreto/#:~:text=Segundo%20Massuda%2C%20que%20%C3%A9%20membro,e%20n%C3%A3o%20precisaram%20mais%20internar>. Acesso em: 13 jun 2023.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes R. Direito financeiro e econômico. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555597134/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

GALZO, Wesley. Lula condena judicialização da política, ação adotada pelo PT contra Bolsonaro. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 27 jan 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lula-enquadra-lideres-de-partidos-aliados-e-pede-para-nao-judicializar-a-politica/>. Acesso em: 13 jun 2023.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. O presidencialismo de coalizão no Brasil. São Paulo: Editora Blucher, 2020.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770038/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

HORVATH, Estevão. O orçamento no século XXI: tendências e expectativas. 2014. 418 p. Tese (Titularidade em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

JARDIM, Eduardo Marcial F. Manual de Direito Financeiro e Tributário. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591460/>. Acesso em: 13 jun. 2023

JUBÉ, Andrea, EXMAN, Fernando. Flávio Dino quer programa de Lula que ‘dialogue com forças do mercado’. Valor Econômico, Brasília, 18 abr 2022. Disponível em:

<https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/04/18/dino-quer-programa-de-lula-que-dialogue-com-forcas-do-mercado.ghml>.

JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e democracia participativa. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TÔRRES, Heleno (Coords.). Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Juruá Editora, 2016.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. O desfecho do orçamento secreto no TCU. Jota, São Paulo, 04 jan 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/desfecho-do-orcamento-secreto-no-tcu-04012023>. Acesso em: 09 jun 2023.

LANDIM, Raquel. Emendas representam 24% das despesas discricionárias. CNN Brasil, São Paulo, 13 mai 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/emendas-representam-24-das-despesas-discricionarias/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

LEITE, Rodrigo Ricelly Avelino. Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira: Emendas Parlamentares. Brasília: Ministério da Educação, 2022. Disponível em: <https://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/1744/Emendas%20Parlamentares%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jun 2023.

LIMA, Vandson, DI CUNTO, Raphael. Orçamento secreto: Congresso apresenta novas regras para emendas de relator. Valor Econômico, São Paulo, 13 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/13/orcamento-secreto-congresso-apresenta-novas-regras-para-emendas-de-relator.ghml>. Acesso em: 13 jun 2023.

LIMA, Vandson, TRUFFI, Renan. Saiba o que vai acontecer com o dinheiro do orçamento secreto, derrubado pelo STF. Valor Econômico, São Paulo, 19 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/19/relator-diz-que-r-194-bi-de-orcamento-secreto-serao-redistribuidos-em-emendas-de-bancada-e-de-comissao.ghml>. Acesso em: 13 jun 2023.

LIMA, Vandson; TONET, Caetano; EXMAN, Fernando. Atos antidemocráticos devem sair da pauta do governo, diz Randolfe. Valor Econômico, São Paulo, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/25/atos-antidemocraticos-devem-sair-da-pauta-do-governo-diz-randolfe.ghml>. Acesso em: 9 jun. 2023.

LINDNER, Julia; GÓES, Bruno. Orçamento secreto: Congresso mantém sigilo sobre autores das emendas de relator até este ano. O Globo, Rio de Janeiro, 25 nov 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/orcamento-secreto-congresso-mantem-sigilo-sobre-autores-das-emendas-de-relator-ate-este-ano-1-25292533>. Acesso em: 13 jun 2023.

LINDNER, Julia; GÓES, Bruno. Orçamento secreto: Consultoria do Senado diz que é possível divulgar responsáveis pelas emendas de relator. O Globo, Rio de Janeiro, 29 nov 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/orcamento-secreto-consultoria-do-senado-diz-que-possivel-divulgar-responsaveis-pelas-emendas-de-relator-25297890>. Acesso em: 13 jun 2023.

MACIEL, Eduardo. Orçamento secreto causa desordem federativa. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 04 ago 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/everardo-maciel-orcamento-secreto/>

MAGARIÑO, Sergio García. Áreas de exploración para una buena gobernanza. In: MAGARIÑO, Sergio García (coord.). La Gobernanza y sus enfoques. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias, 2016.

MARTELLO, Alexandro, LIMA, Bianca, SANT'ANA, Jéssica. Verbas para a Saúde em 2023 encolhem e perdem transparência com emendas do orçamento secreto, dizem especialistas. G1, Brasília, 27 set 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2022/09/24/verbas-para-a-saude-em-2023-encolhem-e-perdem-transparencia-com-emendas-do-orcamento-secreto-dizem-especialistas.ghml>. Acesso em: 13 jun 2023.

MARTELLO, Alexandre. Governo muda regras e quer liberar antes da eleição R\$ 5,6 bi em emendas do orçamento secreto. G1, Brasília, 08 set 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/09/08/orcamento-secreto-governo-muda-regras-e-quer-liberar-r-56-bi-em-emendas-antes-das-eleicoes.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988. Cefor, SFC, SOF, Unilegis, TCU, ISC, 2012, p. 31.

MARTINS, Ives Gandra da S.; MENDES, Gilmar F.; Carlos Valder do Nascimento. Tratado de direito financeiro. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208612/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MARTINS, Luísa. Em derrota do Congresso, STF derruba Orçamento Secreto. Valor Econômico, São Paulo, 20 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/20/em-derrota-do-congresso-stf-derruba-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

MARTOS, Elizabeth. O conteúdo jurídico do princípio da eficiência no direito financeiro. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. Transparência fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da S.; MENDES, Gilmar F.; Carlos Valder do Nascimento. Tratado de direito financeiro. v.1. São Paulo: Editora Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502208612/>. Acesso em: 05 jun. 2023.

MENDONÇA, Ricardo. ‘Tenho duas grandes frustrações’, diz relator da Constituição. Folha de São Paulo, São Paulo, 05 out 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2013/10/1352297-tenho-duas-grandes-frustracoes-diz-relator-da-constituicao.shtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

MENDONÇA, Ricardo. Tebet diz que recebeu proposta para direcionar 'valores estratosféricos' do orçamento secreto para desistir do Senado. Valor Econômico, São Paulo, 19 set 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/09/19/tebet-diz-que-recebeu-proposta-para-direcionar-valores-estratosfericos-do-orcamento-secreto-para-desistir-do-senado.ghtml>. Acesso em 12 jun 2023.

MILESKI, Hélio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, n. 36, a. 8, mar./abr. 2006. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21260/45891>. Acesso em: 12 jun. 2023

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal – Finanças Públicas Democráticas. Rio de Janeiro, 2001.

NEGACIONISMO LEGISLATIVO. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 23 abr 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaio/negacionismo-legislativo/>. Acesso em: 13 jun 2023.

OTTA, Lu Aiko. Recursos do ‘orçamento secreto’ estão bloqueados desde setembro. Valor Econômico, São Paulo, 01 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/12/01/recursos-do-orcamento-secreto-esto-bloqueados-desde-setembro.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

PASCOAL, Valdecir. Direito Financeiro e Controle Externo. São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986568. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986568/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

PERON, Isadora, MARTINS, Luísa, EXMAN, Fernando. Para Gilmar, STF garantiu ordem democrática. Valor Econômico, São Paulo, 02 jan 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/02/para-gilmar-stf-garantiu-ordem-democratica.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

PIERRE, Jon. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford Univesity Press, 2000.

PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro banca obra de pavimentação sob suspeita. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 11 maio 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-de-bolsonaro-banca-obra-de-pavimentacao-sob-suspeita/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro: compra de trator vira obsessão no Congresso. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 08 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/compra-trator-congresso-orcamento-secreto-bolsonaro/>. Acesso em: 09 jun 2023.

PIRES, Breno. PF investiga 4 parlamentares por venda de emenda. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 08 out 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/pf-investiga-parlamentares-emenda/>. Acesso em: 13 jun 2023.

PIRES, Breno. Senadores alegaram risco à segurança do Estado para manter orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 12 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/senadores-alegaram-risco-a-seguranca-do-estado-para-manter-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023.

PIRES, Breno. TCU deixa STF na cara do gol para implodir orçamento secreto. Rio de Janeiro: Revista Piauí, 09 set. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/tcu-deixa-stf-na-cara-do-gol-para-implodir-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023

PIRES, Breno; SHALDERS, André; AFFONSO, Julia. Orçamento secreto foi usado para turbinar esquema de ‘escolas fake’. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 13 abr 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-foi-usado-para-turbinar-esquema-de-escolas-fake/>. Acesso em: 13 jun 2023.

QUEIROZ, Gustavo, VILLAR Marcela. Fundo eleitoral bilionário e orçamento secreto minam movimentos de renovação do congresso. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 27 set. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/fundo-eleitoral-bilionario-e-orcamento-secreto-minam-movimentos-de-renovacao-do-congresso/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

RAMOS, Elival da S. *Ativismo judicial : parâmetros dogmáticos*, 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015

MARTINS, Luísa; LIMA, Vandson. STF dá tempo para Congresso buscar transparência na execução das emendas de relator. Valor Econômico, São Paulo, 28 nov 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/11/28/stf-da-tempo-para-congresso-buscar-transparencia.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 150, 2022.

SASSE, Cintia. Controle social de orçamentos públicos é desafio constante para o Brasil. Agência Senado, Brasília, 13 out 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/10/controle-social-de-orcamentos-publicos-e-desafio-constante-para-o-brasil>. Acesso em: 12 jun. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. Inconstitucionalidades do orçamento secreto. São Paulo: Revista Consultor Jurídico, 06 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto#:~:text=A%20inconstitucionalidade%20do%20or%C3%A7amento%20secreto,ou%20do%20Chefe%20do%20Poder>. Acesso em: 13 jun 2023.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual. Belo Horizonte: Fórum, 2018

SCHUCH, Matheus. Bolsonaro critica Rosa Weber e prevê dificuldades para PEC passar no Senado. Valor Econômico, São Paulo, 09 nov 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/bolsonaro-critica-rosa-weber-e-preve-dificuldades-para-pec-passar-no-senado.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Sobre o autoritarismo brasileiro. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020.

SHALDERS, André, PIRES, Breno. Ministérios descumprem decreto para dar transparência a orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 21 jan 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministerios-descumprem-decreto-de-bolsonaro-para-dar-transparencia-a-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 jun 2023.

SHALDERS, André. Lira cria ‘sala secreta’ para liberar verbas do orçamento secreto às vésperas da restrição eleitoral. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/lira-cria-sala-secreta-para-liberar-verbas-do-orcamento-secreto-as-vesperas-da-restricao-eleitoral/>. Acesso em: 09 jun. 2023

SHALDERS, André. Ministro da CGU admite que Portal da Transparência do governo não tem dados sobre orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 20 out 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministro-da-cgu-admite-que-portal-da-transparencia-do-governo-nao-tem-dados-sobre-orcamento-secreto/>

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. As renegociações da dívida entre União e Estados e a crise do federalismo fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury et al (Coords.). Federalismo (s)em juízo. São Paulo: Noeses, 2019, p. 483. SLUCH, Matheus. Bolsonaro critica Rosa Weber e prevê dificuldades para PEC passar no Senado. Valor Econômico, São Paulo, 09 nov 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/11/09/bolsonaro-critica-rosa-weber-e-preve-dificuldades-para-pec-passar-no-senado.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

STATON, Jeffrey K.; REENOCK, Christopher; HOLSINGER, Jordan. Can courts be bulwarks of democracy? Cambridge: Cambridge Univesity Press, 2022..

STF PRECISA POR UM FIM AO ORÇAMENTO SECRETO. Valor Econômico, São Paulo, 07 dez 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniaao/noticia/2022/12/07/stf-precisa-por-um-fim-ao-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022

TAIAR, Estevão. Orçamento: Metade das despesas da Saúde vem de emendas de relator. Valor Econômico, Brasília, 02 nov 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/09/02/metade-das-despesas-da-saude-vem-de-emendas-de-relator.ghtml>. Acesso em: 13 jun 2023.

TOMAZELLI, Idiana, PIRES, Breno. Ala do governo tenta ‘regularizar’ orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ala-do-governo-tenta-regularizar-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRUFFI, Renan, LIMA, Vandson. Senador retira obrigatoriedade das emendas de relator da LDO. Valor Econômico, São Paulo, 11 jul 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/07/11/senador-do-psdb-articula-retirar-trecho-da-ldo-que-torna-emendas-de-relator-impositivas.ghtml>. Acesso em 13 jun 2023.

VICTOR, Sérgio Antônio F. Série IDP - Linha de pesquisa acadêmica: Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro, 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2015

WETERMAIN, Daniel. Futuro governo vai assumir em 2023 sem controle de 40% dos investimentos. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 11/10/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/futuro-governo-vai-assumir-em-2023-sem-controle-de-40-dos-investimentos/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

WETERMAN, Daniel, PIRES, Breno. Congresso mantém brecha no orçamento secreto e deixa verba à mercê de acordos políticos. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 mar 2022. Disponível



em: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-mantem-brecha-no-orcamento-secreto-e-deixa-verba-a-merce-de-acordos-politicos/>. Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. 'Supercomissão' do Senado herda R\$ 6,5 bi do orçamento secreto e supera recursos de 6 ministérios. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 07 fev 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/supercomissao-do-senado-herda-r-65-bi-do-orcamento-secreto-e-supera-recursos-de-6-ministerios/>. Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Apoiadores de Pacheco receberam R\$ 2,3 bilhões do orçamento secreto. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 09 jul. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/apoiadores-de-pacheco-receberam-r-23-bilhoes-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 09 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Bolsonaro manda suspender dinheiro do orçamento após Lula fechar apoio a Lira. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 nov 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-manda-suspender-dinheiro-do-orcamento-secreto-apos-lula-fechar-apoio-a-lira/>. Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Congresso 'recupera' verbas do orçamento secreto e Centrão mantém poder para negociar com Lula. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 22 dez 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/congresso-recupera-orcamento-secreto/>. Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Governo ganha poder para doar de cesta básica a trator na campanha eleitoral. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 jul 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/governo-ganha-poder-para-doar-de-cesta-basica-a-trator-na-campanha-eleitoral/>. Acesso em 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Lula manda pagar R\$ 9 bilhões do orçamento secreto de Bolsonaro, esquema que chamou de corrupção. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 mai 2023. Disponível em: [https://www.estadao.com.br/politica/lula-manda-pagar-r-9-bilhoes-do-orcamento-secreto-de-bolsonaro-que-ficaram-pendurados/#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20O%20governo%20do%20presidente,Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF\)](https://www.estadao.com.br/politica/lula-manda-pagar-r-9-bilhoes-do-orcamento-secreto-de-bolsonaro-que-ficaram-pendurados/#:~:text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20O%20governo%20do%20presidente,Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF).) . Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Ministério da Saúde prioriza R\$ 1,5 bilhão de verbas do orçamento secreto ao fim do ano. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 30 dez 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/ministerio-da-saude-prioriza-r-1-5-bilhao-de-verbas-do-orcamento-secreto-no-fim-do-ano/>. Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel. Orçamento secreto: Congresso é pego de surpresa e discute transferir verbas para emendas de comissão. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 19 dez 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-congresso-stf-emendas-comissao/>. Acesso em: 13 jun 2023.

WETERMAN, Daniel; FRAZÃO, Felipe. Governo Lula usa modelo sem transparência para repasses indicados pelo Congresso. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18 mar 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/governo-lula-usa-modelo-sem-transparencia-para-repasses-indicados-pelo-congresso/>. Acesso em: 13 jun 2023.