

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO “ORÇAMENTO SECRETO” À LUZ DA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Frutal, MG

2023



Rafael Canada Duarte

Prof. Dr. Danilo Vieira Vilela

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO “ORÇAMENTO SECRETO” À LUZ DA
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Relatório apresentado à 7ª FEMIC - Feira Mineira de Iniciação Científica.

Orientação do prof. Dr. Danilo Vieira Vilela, docente da Universidade do Estado de Minas Gerais, unidade Frutal.

Frutal, MG

2023



RESUMO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (nº 13.898/2019) mudou a forma de se enxergar as chamadas emendas de relator, que, sob o indicador de resultado primário RP9, fundaram o chamado “orçamento-secreto”. Com isso, a presente pesquisa tem como objetivo central o analisar a inconstitucionalidade de tal instrumento pelo julgamento, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), das ADPFs, 850 (pelo Partido Cidadania), 851 (pelo Partido Socialista Brasileiro), 854 (pelo Partido Socialismo e Liberdade) e 1014 (pelo Partido Verde). Para tanto, utiliza-se de uma pesquisa qualitativa, adotando-se o método indutivo, buscando-se, em primeiro lugar, compreender o *modus operandi* do orçamento público no direito brasileiro, sua origem, natureza jurídica e princípios orçamentários; em decorrência disso, fundamentar o conceito e história do “orçamento secreto” no Brasil, além de seus alcances e suas consequências; e, finalmente, entender o funcionamento de uma ADPF, como mecanismo de controle de constitucionalidade, a fim de enxergar todo o procedimento promovido no Supremo Tribunal Federal para a devida invalidade de tal prática parlamentar. Com a pesquisa ainda em andamento, a título de resultados parciais, é possível apontar como a concentração de bilhões de reais nas mãos de um único congressista, o relator-geral, desestabilizando a forma do então modelo presidencialista de coalisão, acarretou, além de destinações sem o mínimo de transparência necessária – seja em relação aos pedidos de indicações, seja em virtude do montante financeiro utilizado – uma série de incompatibilidades com maiores princípios da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dentre os quais a legalidade, a moralidade e a impessoalidade. Conclui-se, assim, que tal prática representa o desvirtuamento do papel do Legislativo no processo de elaboração do orçamento público, abrindo-se espaço para uma institucionalização da corrupção.

Palavras-chave: Orçamento Público; Leis Orçamentárias; Emendas de Relator; Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 JUSTIFICATIVA	6
3 OBJETIVO GERAL	7
4 METODOLOGIA	8
5 RESULTADOS OBTIDOS	9
6 CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS	10
REFERÊNCIAS	11



1 INTRODUÇÃO

Enviado o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ou, ainda, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) pela Presidência da República ao Congresso Nacional, esses poderão sofrer emendas parlamentares – como qualquer outro de iniciativa exclusiva do Presidente da República, conforme dispõe o art. 63, I da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88), ressalvadas, nesse caso, as disposições do art. 166, §3º e §4º. Tais modificações, por seus turnos nas leis orçamentárias são realizadas mediante a Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) para, posteriormente, serem analisadas no Plenário do Congresso Nacional.

Na teoria, a incorporação desses dispositivos no supramencionado projeto de lei e o fato da própria iniciativa deste se dar no Palácio do Planalto demonstram uma interpenetração do Legislativo no Executivo, e vice-versa. É uma característica do atual Orçamento Público brasileiro, apresentando – desta forma – um horizonte de uma maior democracia, além de uma mais exacerbada rigidez no tocante às despesas públicas. Isso porque o orçamento é “a particular dimensão do Estado de Direito” (Torres, p. 167) e, nessa toada, no atinente às reformas orçamentárias, vale a menção de que

Tradicionalmente, as emendas parlamentares compunham o sistema orçamentário como uma forma de os parlamentares serem capazes de influenciar a formação das leis orçamentárias. Afinal, como eles advêm de regiões distintas, têm conhecimento sobre as necessidades específicas do ponto de vista mais próximo da população daqueles locais. (Ribeiro, 2021, p. 61)

Nesse ritmo, ao menos no plano teórico, as emendas parlamentares somente poderiam ser utilizadas em duas situações: 1) “com a correção de erros e omissões” (art. 166, §3º, III, a da CRFB/88); ou 2) “com os dispositivos do projeto de lei” (art. 166, §3º, III, b). Ademais, elas necessitam de uma compatibilidade com o Plano Plurianual e, são apresentadas apenas se “provenientes de anulação de despesas”. Porém, é preciso, novamente, elencar que, de forma alguma, podem excluir do texto as que incidam sobre “dotação para pessoal e encargos”, “serviço da dívida” e “transferências tributárias para Municípios, Estados e Distrito Federal” (art. 166, §3º, I e II).

Todavia, com a LDO 2020, houve o emergir de uma nova configuração da rubrica de Relator-Geral (RP9), que não é constitucionalmente impositiva, violando as taxações do art. 166, §3º, III. Por meio dela, teve-se a alocação, entre 2020 e 2022 (até o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, via ADPF, pelo Supremo Tribunal Federal), de bilhões de reais com



destinos sem algum padrão ou fundamentação. Consequentemente, relata Paulo Hartung (2021, p.20): “Nesse processo, ganharam espaço as prioridades eleitorais e paroquiais dos congressistas, em detrimento das políticas de interesse coletivo, pulverizando-se os recursos”.

Frente a tal prática, o orçamento passou de objeto de Estado pró-população para política governamental de ambições meramente privadas. Sua inconformidade com a CRFB/88, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, definitivamente, é ponto de suma importância para o Direito Financeiro e Constitucional brasileiro.

2 JUSTIFICATIVA

Para um projeto de Estado, não existe instrumento mais importante do que o Orçamento Público. Isso, pois, por intermédio dele, há a devida alocação de recursos a ser destinada à sociedade, graças a um vasto planejamento, que induz – aliás – a implantação de políticas públicas pelo governo.

Contudo, a controversa prática do apelidado “Orçamento Secreto” fora responsável pelas movimentações de bilhões de reais entre 2020 e 2022, sendo essas objeto de barganha política e concentradas nas mãos de um único cargo, o Relator-Geral; além de conterem destinações obscuras e sem finalidades bem definidas. Ainda é preciso ressaltar que tal prática fora apontada pela Organização não governamental “Transparência Internacional” como o “maior processo de institucionalização da corrupção que se tem registro no país” (Schreiber, 2022).

Desta forma, é inexcusável a necessidade de analisar, de modo aprofundado, tal prática sob o ponto de vista jurídico, a fim de observar sua invalidade frente a malha do Direito brasileiro, principalmente em face da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – documento que transmite unidade a todo o sistema. Essa relevância se intensifica, ainda mais, pelo reconhecimento – ao final de 2022 – da sua inconstitucionalidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.



3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo geral

Promover um estudo do caso das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental números 850, 851, 854 e 1014, julgadas conjuntamente pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2022 e compreender os fundamentos jurídicos que levaram ao reconhecimento da inconstitucionalidade da prática denominada de “orçamento secreto” no direito brasileiro.

3.2 Objetivos específicos

- Compreender o papel do orçamento público e o funcionamento do ciclo orçamentário no Direito Financeiro e Constitucional brasileiro;
- Analisar a forma pela qual foram utilizadas as chamadas “emendas do relator” no orçamento público brasileiro dos últimos anos e identificar as consequências financeiras, jurídicas e sociais daquilo que se convencionou chamar de “orçamento secreto”;
- Analisar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1014 e cada um dos votos delas resultantes no julgamento promovido pelo Supremo Tribunal Federal, de forma a compreender a decisão no sentido de se reconhecer a inconstitucionalidade do “orçamento secreto”.



4 METODOLOGIA

“A finalidade da pesquisa científica não é apenas um relatório ou descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de caráter interpretativo, no que se refere aos dados obtidos” (Marconi; Lakatos, 2021, p. 245).

Considerando-se o método como “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista” (Marconi; Lakatos, 2021, p. 79), a presente pesquisa adota como método de abordagem o indutivo, utilizando-se, portanto, da indução e do raciocínio lógico para se obter uma conclusão a respeito de determinado objeto de estudo.

Propõe-se, dessa forma, a análise das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental números 850, 851, 854 e 1014, julgadas conjuntamente, pelo Supremo Tribunal Federal, em 2022, e que, ao serem procedentes, resultaram no reconhecimento da inconstitucionalidade das emendas de relator (RP9 ou “orçamento secreto”), da forma como vinham sendo praticadas no ciclo orçamentário brasileiro dos últimos anos.

A pesquisa é de natureza qualitativa, voltada a um estudo de caso, sob a percepção de que “a pesquisa qualitativa (mais comum no âmbito das ciências sociais) almeja descobrir ou afinar as perguntas da investigação, compreender uma realidade ainda não descrita completamente [...]” (Lamy, 2011, p. 70).

Acerca dos materiais, são usados autores clássicos (a exemplo de Aliomar Baleeiro e Geraldo Ataliba) e contemporâneos (como Marcus Abraham, James Giacomoni e Harisson Leite) para fundamentar toda a perspectiva do orçamento, envolvendo seu conceito, *modus operandi*, natureza jurídica, ciclo orçamentário, entre outros. Com isso, periódicos e notas técnicas, principalmente, são analisados para a devida fundamentação acerca da prática das emendas parlamentares – em especial, aquela de Relator-Geral, inscrita sobre o Índice de Resultado Primário 9 (RP9). Por fim, também por meio de doutrinadores clássicos e modernos de Direito Constitucional (como José Afonso da Silva, Gilmar Mendes e Pedro Lenza) é trabalhado o uso e procedimento do instituto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, para que, desta forma, os próprios pedidos das ADPFs e os votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal sejam devidamente analisados para se chegar à conclusão do porquê da inconstitucionalidade.



5 RESULTADOS OBTIDOS

Vale dizer: a presente pesquisa ainda se encontra em andamento, então esse tópico versará de resultados, não finais, mas ainda parciais.

Em primeiro lugar, a própria mudança jurisprudencial (ex. ementa da ADI 5.468), legal (art. 165, §10 da CRFB/88) e doutrinária (vide os ensinamentos de Harrison Leite, entre outros) no sentido de uma natureza jurídica material, permitem que Orçamento Público sofra controle material de constitucionalidade. Além disso, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), instrumento utilizado para se pedir a inconstitucionalidade da prática é, de fato, a mais correta forma de se tutelar tal questão. Isso, pois tal objeto não necessariamente se relaciona com atos normativos propriamente ditos, e se aplica o princípio da subsidiariedade de tal peça, já que o preceito fundamental aqui discutido não pode ser amparado, de modo eficaz, por outras ações de controle abstrato. Ademais, tal objeto pode ser utilizado em questões relativas às políticas públicas (vide ADPF 45 – RTJ 164/158-161, Rel. Min CELSO DE MELLO)

A prática do Orçamento Secreto desobedeceu, massivamente, alguns dos mais importantes princípios constitucionais. Em síntese, destacam-se: a ofensa incisiva ao art. 37, caput, da CRFB/88, além dos princípios orçamentários da unidade, universalidade e especificidade (implícitos na Constituição e expressos, respectivamente, o primeiro no art. 2º, o segundo nos arts. 3º e 4º, e o terceiro no art. 5º da lei 4320/64).

Precisamente no supracitado art. 37, a título de exemplo, fora violada a legalidade pelo rompimento do regime excepcional de emendas parlamentares (tratando-se, na prática, a rubrica de relator até como alocação “impositiva” – vide, *v.g.*, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR Nº 6.145, de 24 de maio de 2021); a publicidade e transparência, graças à falta, ao mesmo tempo, do acesso à informação acerca da disponibilização específica de recursos mediante a emenda de Relator-Geral, e quem as indicou; a impessoalidade, vez que não há, mediante o “Orçamento-Secreto”, qualquer tratamento igualitário, seja entre os próprios parlamentares ou entre as unidades federativas do Brasil (vale dizer: recursos foram destinados sem nenhum pensar no tocante ao IDH, tamanho populacional ou qualquer outra política pública explicável); a eficiência, em resumo, pela não prioridade ao bem comum; entre outras violações.



6 CONCLUSÕES OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o desenvolvimento deste projeto, é possível entender que o Orçamento Público é peça primordial de todo o sistema financeiro de um país. Seu funcionamento, inclusive, dando-se como um ser dinâmico (ao observar seu ciclo) permitia – por modo meramente político –, de forma forçada, viciosa, inconstitucional, a obscura alocação de recursos, sob a emenda de Relator-Geral (RP9) – mesmo com previsão legal expressa que trate do sentido contrário (art. 166, §3º, III).

A Constituição da República Federativa do Brasil também fora desrespeitada por intermédio de princípios expressos (como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), e implícitos (a exemplo da especificidade, unidade e universalidade), algo – que por si só – já tornaria tal prática inconstitucional. Porém, o “Orçamento Secreto”, ao conter alocações tão afastadas da realidade brasileira no sentido de políticas públicas, também corrompe os objetivos da própria República (art. 3º da CRFB/88), desconstituindo, portanto, o sentido de nação, que une o povo brasileiro.

Assim, é possível a conclusão, mediante tais resultados e outros, que o Supremo Tribunal Federal agiu corretamente ao reconhecer a inconstitucionalidade desse sombrio ato frente às ADPFs 850, 851, 854 e 1014.



REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: 1988.

BASSI, Camilo de Moraes. **Orçamento Secreto**: discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT_105_Diset_Orcameto_Secreto.pdf
f. Último acesso: 17 set. 2023.

BASSI, Camilo de Moraes. **Por dentro da caixa-preta**: explorando as peculiaridades das emendas parlamentares do relator-geral. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. Disponível em:
https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11203/1/NT_03_Dides_Por_dentro_da_caixa_preta.pdf. Último acesso: 17 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm

BRASIL. **Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021**: Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, nos arts. 64, 66 a 76 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, e art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5468**. Min. Rel. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julg. 30/06/2017. DJ 02/08/2017.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fábio. **As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento**. Conjuntura Econômica. v.79, n.9. São Paulo: FGV/IBRE, 2021. p. 20-22

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.



MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas 2021.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. Ano 29, n. 150, 3º trim. 2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 57-78.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.