

O “ORÇAMENTO SECRETO” COMO OBSTÁCULO À CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Danilo Vieira Vilela*

RESUMO

Apesar do protagonismo do Poder Executivo no ciclo orçamentário, a lei nº 13.898, ao estabelecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, ampliou as emendas do Relator Geral, não lhes fixando parâmetros quantitativos, critérios equitativos ou funções orçamentárias. Assim, o presente artigo tem como objetivo comprovar a nocividade do “orçamento secreto” na concretização de políticas públicas, ao permitir a realocação de verbas, que seriam destinadas a áreas prioritárias, à satisfação de interesses “paroquiais”, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal ao decidir pela incompatibilidade de tais emendas com a finalidade de criar novas despesas ou de ampliar as programações previstas no projeto de lei orçamentária anual, uma vez que se destinam, exclusivamente, a corrigir erros e omissões. Partiu-se de uma pesquisa qualitativa, com a adoção do método dedutivo, com o escopo de analisar o alcance das decisões do Supremo Tribunal Federal como, também, compreender os impactos da prática denominada “orçamento secreto”, nas políticas públicas de âmbito nacional. Concluiu-se que a fragmentação do orçamento ocorrida através das emendas do relator, proporcionou uma pulverização dos programas e ações do Estado relacionados com as instituições políticas e sociais do país endereçadas à fruição dos direitos fundamentais, notadamente dos direitos sociais, de caráter prestacionais.

Palavras-chave: Orçamento Público; Leis orçamentárias; Emendas do Relator; Políticas Públicas.

Data de submissão: 07/04/2025

Data de aprovação: 15/07/2025

* Doutor em Direito Político e Econômico (Mackenzie), Mestre em Direito Obrigacional Público e Privado (UNESP), Especialista em Direito Penal e Processual Penal, Especialista em Direito Processual, Especialista em Direito Empresarial e Advocacia Empresarial e MBA em gestão empresarial. Advogado, árbitro e professor universitário.

THE “SECRET BUDGET” AS AN OBSTACLE TO THE ACHIEVEMENT OF PUBLIC POLICIES IN BRAZIL

Danilo Vieira Vilela

ABSTRACT

Despite the Executive Branch's leading role in the budget cycle, law No. 13,898, when establishing the Budget Guidelines Law for 2020, expanded the General Rapporteur's amendments, without establishing quantitative parameters, equitable criteria or budgetary functions. Thus, this article aims to prove the harmfulness of the “secret budget” in the implementation of public policies, by allowing the reallocation of funds, which would be allocated to priority areas, to satisfy “parochial” interests, as understood by the Federal Supreme Court when deciding on the incompatibility of such amendments with the purpose of creating new expenses or expanding the schedules provided for in the annual budget bill, as they are intended exclusively to correct errors and omissions. The starting point was qualitative research, adopting the deductive method, with the aim of analyzing the scope of the decisions of the Federal Supreme Court, as well as understanding the impacts of the practice called “secret budget” on national public policies. It was concluded that the fragmentation of the budget that occurred through the rapporteur's amendments resulted in a dispersion of State programs and actions related to the country's political and social institutions aimed at the enjoyment of fundamental rights, notably social rights, of a benefit nature.

Keywords: Public Budget; Budget laws; Rapporteur's Amendments; Public policy.

Date of submission: 07/04/2025

Date of approval: 15/07/2025

INTRODUÇÃO

Historicamente, no direito brasileiro, o Poder Executivo é o protagonista na elaboração das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Contudo, na última década foi possível observar um significativo incremento na participação do Poder Legislativo, através da criação das emendas individuais, de comissão permanente e de bancada.

Ao lado de tais emendas, a partir de 2008 foi possível perceber uma mudança na aplicação das chamadas “emendas do relator-geral”, cujas possibilidades, constitucionalmente previstas, eram tão-somente a correção de erros ou omissões, ou ainda, se relacionadas com os dispositivos do texto da própria lei.

Seguindo esta tendência, a lei nº 13.898/2019, ao fixar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020, trouxe as emendas de relator-geral classificadas como RP9 e com caráter autorizativo, sem que houvesse qualquer limitação quantitativa, nem qualquer critério equitativo ou, tampouco, a destinação orçamentária destes recursos que, por sua vez, alcançariam R\$ 20,1 bilhões naquele ano, R\$ 16,9 bilhões em 2021 e R\$ 16,5 bilhões em 2022.

Assim, aquilo que poderia – para alguns – parecer uma ampliação do papel do Poder Legislativo na distribuição dos recursos orçamentários, o que aparenta conferir um ar mais democrático ao procedimento, tornou-se um dos maiores escândalos da história recente do país, uma vez que as emendas do relator-geral acabaram por se tornar uma moeda de troca entre o Poder Executivo e seus aliados no Congresso Nacional, resultando na pulverização dos recursos federais em detrimento da concretização das políticas públicas oriundas do planejamento orçamentário.

Dessa forma, tem-se como objetivo central do presente artigo comprovar a nocividade da prática denominada “orçamento secreto” na concretização de políticas públicas, uma vez que, ao desvirtuar o ciclo orçamentário, permitiu a realocação de verbas que seriam destinadas a áreas prioritárias, como saúde e educação, para a satisfação de interesses “paroquiais”, na expressão utilizada pelo Supremo Tribunal Federal.

Para tanto, a presente pesquisa adota como método de abordagem o dedutivo, partindo-se, portanto, de uma premissa geral em direção a outra, particular ou singular. Propõe-se, dessa forma, a análise dos danos causados às políticas públicas, no Brasil, pela prática denominada “orçamento secreto”, partindo-se do papel tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo federais na elaboração do orçamento público, assim como no planejamento das políticas públicas.

Nesse sentido, tem-se uma pesquisa de natureza qualitativa, voltada à compreensão crítica do impacto do orçamento secreto nas políticas públicas, empregando-se, de forma dinâmica pesquisas em materiais bibliográficos de forma a obter embasamento teórico suficiente para a devida compreensão do objeto, assim como dos julgados do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

Ao final conclui-se pela incompatibilidade do “orçamento secreto” com toda a perspectiva de planejamento que deve nortear o ciclo orçamentário e a execução das políticas públicas no Brasil, evidenciando como as emendas do relator-geral pulverizaram recursos visando ao atendimento de favorecimentos recíprocos entre atores do Executivo e do Legislativo, em detrimento da concretização de políticas públicas cujo objetivo primordial seria a efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO DIREITO BRASILEIRO

Muito mais que uma mera formalidade contábil ou procedimental, a prática brasileira tem evidenciado a importância das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) enquanto instrumentos de planejamento dos gastos públicos. Dessa forma, o sucesso ou fracasso de uma determinada política pública sofre influência direta da forma pela qual se concretiza o chamado “ciclo orçamentário”, conforme será demonstrado nesta seção.

1.1 Evolução, conceito e natureza jurídica

No Estado absolutista, o monarca, enquanto detentor da soberania, era o proprietário de todos os bens do Estado, não se sujeitando a qualquer tipo de controle. Contudo, com o advento do Estado democrático e o direcionamento do Estado para a satisfação do interesse da coletividade, fez-se necessária a implementação de uma série de controles, inclusive, no que diz respeito à forma pela qual os tributos são arrecadados e gastos, levando à necessidade de que tais medidas tivessem que ser submetidas ao crivo do Poder Legislativo.

Assim tendo suas primeiras manifestações na Inglaterra liberal do século XIX, a ideia de orçamento origina-se pautada por uma consciência “contrária ao crescimento das despesas públicas, pois isso determinaria aumentos na carga tributária” (Giacomoni, 2023, p. 50).

Uma vez abandonada a “neutralidade” do liberalismo, o orçamento passou a ser visto como um mecanismo de intervenção do Estado no sentido de corrigir distorções do sistema econômico e promoção de programas de desenvolvimento” (Giacomoni, 2023, p. 51).

Após séculos de transformações o orçamento apresenta, atualmente, diversas naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. Nesse sentido:

Ao ver o orçamento como o resultado do processo de avaliação de demandas e de escolha entre alternativas, ressalta-se a sua natureza política. Se destacadas as questões fiscais - receitas,

despesas, déficits e dívidas -, é a natureza econômica do orçamento que aflora. Orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa define a sua natureza jurídica. Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento, o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro. Há, igualmente, uma natureza contábil no orçamento quando, por meio das contas, antecipa o resultado patrimonial e global da gestão (Giacomoni, 2023, p. 49).

Nesse sentido, o orçamento público pode ser compreendido como um instrumento utilizado pelo Governo “para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros), [...] essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes” (Controladoria Geral da União, 2024).

No mesmo sentido, Marcus Abraham conceitua o orçamento público como sendo “o instrumento de planejamento, gestão e controle financeiro do Estado, que permite estabelecer a previsão das suas receitas e a fixação das suas despesas para um determinado período de tempo, de maneira transparente, equilibrada e eficiente” (Abraham, 2023, p. 288).

Numa concepção mais tradicional é possível apontar o conceito de Aliomar Baleeiro, para quem o orçamento é “o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei” (Baleeiro, 1998, p. 411).

Quanto à natureza jurídica do orçamento, dois posicionamentos prevalecem. Primeiramente, há uma perspectiva mais tradicional que vê o orçamento como mera lei formal, cujo conteúdo seria de ato administrativo, ao prever receitas e autorizar despesas da Administração Pública. Em sentido diverso, numa perspectiva mais moderna, o orçamento pode ser compreendido como lei material, de conteúdo normativo, o que resultaria para o Estado o dever de implementá-lo (Abraham, 2023, p. 296).

Apesar da relevância histórica da compreensão do orçamento como lei meramente formal, o entendimento que prevalece atualmente é “no sentido de se reconhecer ao orçamento público seu conteúdo material e conferir força impositiva que lhe é inerente no Estado Democrático de Direito” (Abraham, 2023, p. 298). Corroborando tal entendimento vale mencionar a inserção do §10 no art. 165 da CRFB/88 pela Emenda Constitucional nº 100/2019, estabelecendo que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

1.2 Leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual)

Previsto no §1º do art. 165 da CRFB/88, e com duração de quatro anos, o Plano Plurianual (PPA) afigura-se como o desdobramento do orçamento-programa (Oliveira, 2019, p. 570) e “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada” (Brasil, 1988).

Desta forma, o Plano Plurianual acaba por ser, em termos de planejamento, um plano estratégico e tático, de médio prazo, sendo elaborado no primeiro ano do Presidente eleito, para que seja executado nos quatro anos seguintes. Possibilita, desta forma, ordenar as finalidades do Governo, com a finalidade de atingir os objetivos e metas previamente traçados (Pacelli, 2024, p. 205).

Por esta razão, estabelece a Constituição (Art. 165, §4º), que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais nela previstos serão elaborados com consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Assim:

Com o PPA, espera-se que o governo garanta à sociedade estabilização nos planos governamentais, de modo a assegurar ao cidadão a possibilidade de programação da sua vida, a médio prazo, dentro dos limites e dos propósitos ali estabelecidos, fazendo suscitar a tranquilidade suficiente para o exercício de suas atividades pessoais na mesma linha das diretrizes oficiais (Leite, 2022, p. 211).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) conforme disposto no §2º do art. 165 da CRFB/88,

Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

Assim, cuidando-se de um instrumento tático e operacional (Pacelli, 2024, p. 251), a LDO tem o conteúdo voltado para o seu planejamento operacional de curto prazo, podendo ser apontada como “um recorte do PPA”. Ou seja: enquanto o PPA prevê as diretrizes, objetivos e metas “da Administração para um período de quatro anos, a LDO recorta, dentro desse projeto de médio prazo, aquilo que é mais importante para o exercício subsequente, e direciona as prioridades da Administração” (Leite, 2022, p. 215).

Além da previsão constitucional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias também foi disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (LC nº 101/2000), fixando-se que também disporá sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I).

A LRF determina, ainda, que a LDO contenha dois anexos, quais sejam: o anexo de metas fiscais (art. 4º, §1º), em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas às receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes; e ainda, o anexo de riscos fiscais (art. 4º, §3º), onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Por fim, há ainda a Lei Orçamentária Anual (LOA) que nada mais é senão o orçamento propriamente dito, que fixa a despesa e estima a receita, compreendendo três orçamentos distintos, conforme previsão do §5º do art. 165 da CRFB/88, quais sejam:

- I- o orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II- o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Neste sentido é possível apontar sobre a LOA que, por ser a lei mais concreta dentre as três leis orçamentárias, afigura-se como a peça mais importante do processo orçamentário pois representa o resultado natural do que foi idealizado no PPA e priorizado na LDO. Desta forma, ao propiciar a verdadeira execução do orçamento, é na LOA que se intensificam os maiores embates políticos.

Assim como a LDO, a LOA também foi tratada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 5º), estabelecendo-se que o seu projeto deverá: I-) conter um anexo com o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais; II-) ser acompanhando do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (CRFB/88, art. 165, §6º); bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; e III-) conter reserva de

contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes Orçamentárias.

1.3 Ciclo orçamentário: etapas e competências

A expressão “ciclo orçamentário” pode ser caracterizada como uma “série de fatos orçamentários que se sucedem, iniciando-se com a necessidade de determinado recurso, plenamente justificada, até a sua correta aplicação e posterior fiscalização” (Leite, 2022, p. 196). No mais: [...] é um conjunto de etapas que não se adstringem a um exercício financeiro, visto que os fenômenos orçamentários não se exaurem com a sua ocorrência, deixando reflexos que serão objeto de análise por parte dos setores competentes (Leite, 2022, p. 196).

Nessa perspectiva, e considerando as disposições constitucionais, a doutrina aponta a existência de oito fases no chamado “ciclo orçamentário”, quais sejam: 1) formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo; 2) apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo; 3) proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos, pelo Executivo; 4) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; 5) elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo; 6) apreciação, adequação e autorização legislativa; 7) execução dos orçamentos aprovados; e 8) avaliação da execução e julgamento das contas (Almeida; Lisboa, 2017, p. 149). Didaticamente, contudo, é comum a compreensão do ciclo orçamentário em apenas três etapas: proposta, elaboração e execução.

A iniciativa em matéria de leis orçamentárias é do Poder Executivo, competindo, no âmbito federal, privativamente, ao Presidente da República, “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento” (CRFB/88, art. 84, XXIII).

Uma vez que se trata de uma faceta da função de planejamento, inerente à atividade do Poder Executivo, a omissão diante da competência referente às leis orçamentárias pode redundar em crime de responsabilidade do Presidente da República (CRFB/88, art. 85, VI).

Nessa fase de elaboração, cabe, ainda, ao Poder Executivo, colocar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo 30 (trinta) dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (LRF, art. 12, §3º), requisito necessário para que cada unidade gestora possa elaborar a sua demanda individual que, ao final, será consolidada em um único documento a ser submetido ao Legislativo.

A proposta orçamentária a ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo deverá conter os seguintes itens: I-) Mensagem, contendo a exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital; II-)

projeto de Lei de Orçamento; III-) tabelas explicativas (Anexos); e IV-) Especificação dos programas especiais de trabalho custeado por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa de custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificativa econômica, financeira, social e administrativa (Lei nº 4.320/64, art. 22). Ademais, “constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação” (Lei nº 4.320/64, art. 22, parágrafo único).

Submetida a proposta, tem-se início a segunda fase do ciclo orçamentário, na qual haverá a apreciação, pelo Poder Legislativo, da proposta consolidada, o que, no caso da União, se dará pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) deputados e 10 (dez) senadores e disciplinada pela Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional.

É neste momento em que se dá a análise do projeto de lei orçamentária pela Comissão Mista Permanente, que os congressistas poderão apresentar emendas ao projeto, diferentemente do que ocorria na ordem constitucional anterior, o que, para Harisson Leite representa “uma maior participação democrática nos gastos públicos, conferindo-lhes maior legitimidade, diferentemente do passado, em que o Legislativo não podia fazer qualquer emenda nesse sentido” (Leite, 2022, p. 203).

No que diz respeito à Lei Orçamentária Anual, serão possíveis dois tipos de emendas: à receita e às despesas. A primeira delas têm por finalidade alteração da estimativa de receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei (Resolução nº 01/2006-CN, art. 31). Já as compensações na despesa decorrentes da aprovação de emenda que acarreta redução de receita ficarão a cargo do relator-geral (Resolução nº 01/2006-CN, art. 31, parágrafo único).

Por outro lado, as emendas à despesa, classificadas como emendas de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento, deverão observar as disposições contidas nos arts. 37 a 42 da Resolução nº 01/2006-CN.

De qualquer forma, conforme previsão contida no art. 166, §3º da Constituição Federal, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I-) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II-) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III-) sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Reitere-se que, conforme demonstrado, a elaboração das leis orçamentárias deve se dar tendo-se em vista um planejamento de longo prazo, concretizado pelo Plano Plurianual, em atendimento às demandas da sociedade, conforme projeto vencedor nas eleições aos cargos do Poder Executivo, respeitando-se, por óbvio, também os anseios das minorias. Nessa perspectiva,

a participação do Poder Legislativo é salutar na medida em que amplia o espaço de discussão e a representatividade. Dessa forma, a maior participação legislativa nessa etapa e a possibilidade de apresentação de emendas, desde que observados os requisitos constitucionais e legais, em um primeiro momento, mostra-se como algo positivo e democrático. Contudo, a prática demonstrou o completo desvirtuamento de tais emendas, prejudicando, em inúmeras medidas, a ideia de planejamento e a concretização de políticas públicas, conforme se verá no próximo tópico.

Após a discussão das emendas e com o parecer favorável da CMO, os projetos de leis orçamentárias seguem para o plenário das duas casas do Congresso Nacional, que as apreciarão em sessão conjunta, mas com o cômputo de votos separados por cada casa, após o que o projeto segue para sanção do Presidente da República, nos moldes do art. 66, caput, da CRFB/88.

O prazo para sanção presidencial é de 15 (quinze) dias, a contar da data do recebimento, cujo silêncio importará em sanção tácita (CRFB/88, art. 66, §3º). Por outro lado, em caso de veto total ou parcial, ocorrido dentro deste prazo, o Presidente da República comunicará seus motivos ao Presidente do Senado Federal, dentro de 48 (quarenta e oito) horas (CRFB/88, art. 66, §1º).

No caso de veto, cabe ao Congresso examiná-lo em até 30 (trinta) dias de seu recebimento, mediante a realização de sessão conjunta, exigindo-se, para a sua derrubada, maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio aberto (CRFB/88, art. 66, §4º). Derrubado o veto o projeto será enviado para promulgação presidencial. Se mantido, o projeto será promulgado pelo Poder Executivo, excluindo-se a parte vetada.

Por fim, “uma vez aprovada e publicada a lei orçamentária, ela entra em vigor e começa a ser cumprida. Ou seja, o Executivo está autorizado a despender os recursos aprovados na lei orçamentária” (Leite, 2022, p. 207).

2 AS EMENDAS DO RELATOR OU O “ORÇAMENTO SECRETO” NA PRÁTICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

A participação do Poder Legislativo no processo de elaboração das leis orçamentárias mostra-se como salutar e democrático. Contudo, a história recente demonstrou que a prática denominada pela mídia “orçamento secreto”, qual seja, a hipertrofia dos poderes do relator-geral do orçamento através da inclusão das emendas RP9, mostrou-se nociva tanto ao ciclo orçamentário quanto ao ciclo das políticas públicas, causando prejuízos à concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil.

2.1 Origem da prática como desvirtuamento das emendas do relator

Conforme apontado, a elaboração de leis orçamentárias, no Brasil, historicamente é competência do Poder Executivo. Contudo, o próprio texto constitucional já prevê, desde 1988, a possibilidade de o relator do orçamento apresentar emendas caso sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, ou com os dispositivos do próprio projeto de lei.

Com o passar dos anos, houve um significativo incremento da participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), abrindo-se a possibilidade para a apresentação de outras modalidades de emendas.

Assim, a Emenda Constitucional nº 86/2015 inseriu no texto da Constituição de 1988, as emendas individuais, com caráter impositivo e cuja destinação deve ser, pelo menos a metade dos recursos, para ações públicas de saúde. Já em 2019, a EC 100 criou as chamadas “emendas de bancada”, também com caráter impositivo, que devem alcançar até 1% da Receita Corrente Líquida, sendo pautada por critérios de equidade na distribuição dos recursos (Bassi, 2023). Além destas há ainda, as emendas de comissão permanente, de caráter autorizativo, que nada mais são senão emendas coletivas cuja autoria decorre das comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional.

Em que pese essa maior participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento, o que dá, numa análise inicial, uma aparência mais democrática ao procedimento, desde o relatório final da chamada Comissão Parlamentar Mista do Orçamento, ou, simplesmente, “CPMI dos ‘anões’ do orçamento”, as chamadas “emendas do relator” já eram apontadas como um problema, vez que evidenciavam uma hipertrofia dos poderes do relator-geral a quem caberia o direcionamento discricionário de um significativo volume de recursos públicos.

Por essa razão é que a Resolução nº 2/1995 do Congresso Nacional proibia o Relator-Geral de apresentar emendas que incluíssem ações novas na proposta orçamentária. Já em 2001, a Resolução nº 1, também do Congresso Nacional, “manteve a proibição de subtítulos novos, bem como de acréscimo de valor em dotações constantes no projeto de lei orçamentária, e inovou ao ressaltar que as emendas de relator podem corrigir erros ou omissões e atender a disposições constantes do parecer preliminar” (Giacomoni, 2023, p. 266).

Com o passar dos anos, os pareceres preliminares (parpres) aprovados no início da fase de apreciação do projeto de lei orçamentária na Comissão Mista Orçamentária, passaram a trazer, também, as competências dos relatores, em especial, a do relator-geral, ampliando suas atribuições, como, por exemplo, para atender despesas decorrentes do aumento do salário mínimo, do reajuste geral dos salários dos servidores públicos e das aplicações obrigatórias em ações e serviços públicos de saúde (parpre para o exercício de 2002) (Giacomoni, 2023, p. 266).

Assim, nos anos seguintes, viu-se uma ampliação das autorizações de emendas do relator-geral que introduziam despesas discricionárias novas, de forma que, a partir de 2008, os pareceres preliminares passaram não apenas a indicar as possibilidades mas, também, os montantes das emendas dos relator geral, sendo estas, por exemplo, “R\$ 3,6 bilhões em 2008; R\$ 540 milhões (2009); R\$ 13,6 bilhões (2010); R\$ 12,3 bilhões (2011); R\$ 13,5 bilhões (2012); R\$ 9,5 bilhões (2013); R\$ 5,5 bilhões (2014); e R\$ 11,4 bilhões (2015)” (Giacomoni, 2023, p. 266).

Essas autorizações conferidas ao relator-geral, certamente, podem ser compreendidas como a origem da prática que acabou sendo denominada

“orçamento secreto”, vez que:

As emendas resultavam de solicitações e demandas por recursos trazidos ao relator-geral por parlamentares, governadores, prefeitos, instituições privadas e por órgãos e entidades do próprio governo federal. A discricionariedade do relator-geral era total na escolha dos pleitos a atender e quanto a finalidades e montantes atribuídos a cada emenda. [...] as emendas de relator ocupavam um vácuo normativo, configurando desrespeito aos princípios da impessoalidade, da transparência e da publicidade (Giacomoni, 2023, p. 267).

A lei nº 13.898/2019, ao estabelecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020, fixou as emendas de comissão permanente e ampliou, demasiadamente, as emendas do relator-geral (agora classificadas como RP-9), ambas de caráter autorizativo, não tendo sido fixado qualquer parâmetro quantitativo a elas, e nem, sequer, qualquer critério equitativo na distribuição dos recursos ou, tampouco, as funções orçamentárias (destinação) destes recursos (Bassi, 2023).

Em que pese ser importante a participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, o que lhes garante maior legitimidade (Leite, 2022, p. 203) o uso abusivo das emendas do relator, sem qualquer relação com a necessidade de correção de erros, omissões ou com dispositivos da própria lei, acabou por possibilitar a criação de um instrumento pouco ou nada republicano, que abriu espaço para que o orçamento passasse a ser uma “moeda” de troca entre o Poder Legislativo e o Executivo.

Assim, ao liberar recursos para que Deputados e Senadores gastassem em suas bases, sem os controles normais do ciclo orçamentário, o Poder Executivo Federal garantiria o apoio de que necessitava junto ao Congresso Nacional, seja para a aprovação de projetos de lei, seja para que não fosse dado andamento a qualquer pedido de *impeachment*, ou ainda, garantindo palanques para os pleitos, tanto de 2020, quanto de 2022.

Ademais, em clara ofensa à publicidade e à transparência, e a outros princípios importantes do Direito Financeiro e Administrativo, essa nova modalidade de emendas do relator, incluídas na prática orçamentária a partir de 2020 e sem qualquer previsão constitucional, impossibilitava à sociedade e aos órgãos de controle, saber ao certo o destino de tais recursos, uma vez que, para fins contábeis, constavam apenas como emendas do relator, apontadas sob a rubrica “RP9”.

Desse modo, a partir do ano de 2021, a imprensa e o mundo jurídico passaram a dar bastante ênfase na prática que foi denominada como “orçamento secreto” ou “orçamento sigiloso”, qual seja, o sistema de distribuição de verbas públicas através de emendas parlamentares, com o objetivo de se obter apoio político no Congresso Nacional.

2.2 O impacto do orçamento secreto nas Leis Orçamentárias de 2020 a 2023

Conforme destacado, a RP9 foi introduzida no projeto de LDO para o ano de 2020, tendo sido alvo de veto pelo então Presidente da República. Contudo, mesmo não tendo sido tal veto derrubado pelo Congresso Nacional, a Lei Orçamentária de 2020 manteve em seu texto tal modalidade de emendas. Já para a LDO de 2021, a RP9 foi novamente alvo de veto presidencial que, neste caso, foi derrubado pelo Congresso Nacional. Por fim, os projetos de LDO para 2022 e 2023, igualmente, continham o identificador RP9, não tendo sido alvo de veto, o que caracteriza, claramente, a convivência da Presidência da República com a prática.

As dotações destinadas às emendas de relator ou “orçamento secreto”, foram de R\$ 20,1 bilhões em 2020, R\$ 16,9 bilhões em 2021, com e R\$ 16,5 bilhões em 2022 (BRASIL, 2024), e poderia alcançar R\$ 19,4 bilhões em 2023 (Schreiber, 2022).

Apesar do grande montante destinado às RP9 em 2020, apenas 7% de tais emendas foram, de fato, pagas o que significaria, para Giacomoni, que, “apesar do protagonismo de lideranças do Congresso Nacional na aprovação do ‘orçamento secreto’, a gestão orçamentária e financeira do Poder Executivo ainda funciona e consegue manter ativos mecanismos de controle” (Giacomoni, 2023, p. 269). Ademais, apesar de ter sido observada um maior índice de execução nas emendas sobre aplicações obrigatórias (saúde e educação), mesmo sobre elas é possível observar a “ausência de isonomia entre os parlamentares privilegiados, não identificação dos parlamentares beneficiados e identificação dos beneficiários finais dos recursos em negociações obscuras entre lideranças do Congresso Nacional e setores do Poder Executivo” (Giacomoni, 2023, p. 269).

Já no ano de 2021, mesmo com um montante menor de emendas do relator-geral, é possível observar que 90% das emendas de Saúde empenhadas foram pagas ainda naquele exercício, ao passo que apenas 0,42% dos valores empenhados na função Urbanismo o foram, sobretudo pelo fato de que tais emendas dependem de uma série de requisitos formais para seu cumprimento (Giacomoni, 2023, p. 270).

Em 2022, observa-se a tentativa de se buscar uma padronização em relação ao ano anterior, seja no montante dos valores, seja na forma de execução. Assim, salvo as emendas na Saúde (90% de execução), as demais tiveram poucos recursos empenhados, o que se deve, também, à atuação do Supremo Tribunal Federal, ainda naquele ano.

2.3 A inconstitucionalidade do orçamento secreto, conforme ADPFs 850, 851, 854 e 1014

Ao analisar as contas do ano de 2020, o Tribunal de Contas da União já alertava para as irregularidades das emendas do relator-geral, recomendando a adoção de providências no sentido de assegurar ampla publicidade ao indicador RP9 e destacando, dentre outros aspectos, que:

Não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a equitativa distribuição de bens e recursos de emendas RP-9, mediante procedimentos transparentes e uniformes da formalização das demandas parlamentares aos órgãos setoriais dos ministérios e entidades da administração indireta (Brasil, 2020).

No mesmo sentido, no Parecer Prévio sobre as contas de 2021, o TCU destacou, em diversas passagens, o prejuízo das emendas de relator-geral, à concretização de políticas públicas (Brasil, 2020).

Tantos recursos e com tão pouco controle acabaram por despertar a imprensa e outros setores da sociedade civil para as violações que o “orçamento secreto” representa ao ciclo orçamentário no Brasil. Assim, partidos, então da oposição do Executivo Federal acionaram o Supremo Tribunal Federal para questionar tal prática, utilizando-se para tanto, de quatro Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), quais sejam: ADPF 850 (Cidadania), ADPF 851 (Partido Socialista Brasileiro - PSB), ADPF 854 (Partido Socialismo e Liberdade - Psol) e ADPF 1.014 (Partido Verde).

Disciplinada pela lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) deve ser proposta, exclusivamente, perante o Supremo Tribunal Federal, e tem como objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Cuida-se, portanto, de ação que intensifica o poder de controle de constitucionalidade do STF, colocando-se “ao lado das demais ações do controle concentrado, tendo o objetivo de suprir as necessidades de controle abstrato de constitucionalidade” (Sarlet, 2022, p. 591).

Assim, com a sua propositura, os autores objetivavam declarar a inconstitucionalidade da reiterada prática do Poder Público em promover o desvirtuamento das chamadas “emendas do relator” (RP 9), destinando-lhes vultosas quantias do orçamento federal em violação ao regime constitucional das emendas parlamentares ao orçamento (Art. 166, CF) e aos preceitos fundamentais da legalidade, da publicidade, da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública (art. 37, *caput*).

Em um primeiro momento, o debate no STF centrou-se apenas na questão da falta de transparência e publicidade na prática que, exatamente por esta razão, foi chamada de “orçamento secreto”. Assim, a Ministra Rosa Weber, relatora das ADPFs, ainda em 2021, suspendeu liminarmente a execução daquelas emendas, em razão de seu caráter sigiloso, decisão referendada pelo Plenário do Tribunal e determinou a tramitação conjunta das três ADPFs.

Ainda em novembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, deferiu o pedido de medida cautelar e determinou medidas para que fosse conferida ampla publicidade aos gastos decorrentes das emendas do relator-geral, o que deveria ocorrer em 30 dias.

Visando minimizar o impacto daquela decisão liminar do STF, os

Presidentes, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, através do Ato Conjunto nº 01/2021 e da Resolução CN nº 02/2021, passaram a disponibilizar acesso público às informações referentes às emendas do relator, prática a seguir disciplinada pelo Decreto nº 10.888/2021 do então Presidente da República, que dispôs sobre

[...] a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo Federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, sobre a gestão orçamentária das dotações decorrentes de emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, classificadas com identificador de resultado primário 9 – “RP 9”

Em decorrência das medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo Federal, e após requerimento dos Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional, o STF revogou a suspensão provisória da execução daquelas verbas orçamentárias, reconhecendo a possibilidade de haver risco de prejuízo à continuidade da prestação de serviços essenciais à coletividade e à execução de políticas públicas. Nesta ocasião, a Ministra relatora concordou com a prorrogação do prazo em mais 90 dias a contar do último pronunciamento. Em 17 de março de 2022 foi indeferido um novo pedido para ampliação do prazo para que fosse dada publicidade aos documentos relacionados à distribuição dos recursos decorrentes das emendas do relator-geral.

Contudo, apesar de o “orçamento secreto” violar, claramente, a publicidade e a transparência, este nunca foi o único vício daquela prática, conforme apontado pelos partidos que ingressaram com as ações de descumprimento de preceito fundamental (supra).

Por esse motivo, em dezembro de 2022 o mérito daquelas ADPFs foi julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, ocasião em que a Ministra Rosa Weber, relatora do caso, votou no sentido de que tal prática deforma o equilíbrio financeiro entre a União, os estados e os municípios e prejudica a distribuição racional e técnica de recursos, com risco de paralisação de serviços. No mais, também desequilibra o processo democrático, pois beneficia eleitoralmente determinados candidatos (Corrigir Jota)².

Nos dias seguintes (16/12/2022), quatro outros ministros (Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia) acompanharam integralmente o voto da relatora, Alexandre de Moraes se posicionou de forma intermediária, entendendo que as emendas do relator poderiam continuar existindo, mas deveriam se submeter ao procedimento das emendas individuais (RP6) e André Mendonça, Nunes Marques e Dias Toffoli divergiram da relatora.

² STF - ORÇAMENTO SECRETO - SESSÃO DO DIA 15/12/2022. *Jota*. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-ao-vivo-orcamento-secreto-sessao-do-dia-15-12-2022-15122022> Acesso em: 15 dez. 2022.

Receoso da decisão que poderia resultar do julgamento no STF, e enquanto ainda não se encerrava a votação plenária, o Congresso Nacional aprovou um Projeto de Resolução (PRN 3/2022) que amplia a transparência da sistemática de apresentação das emendas de Relator-Geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas. Assim, ao invés de a decisão sobre o repasse das emendas RP9 ficar com o próprio relator, sem critérios objetivos, pela proposta aprovada, as indicações do relator-geral deveriam observar a seguinte proporção:

- I. até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO (Comissão Mista de Orçamento);
- II. até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente Relator-Geral;
- III. até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e
- IV. até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização do Relator-Geral.

Contudo, o Projeto de Resolução do Congresso Nacional não foi suficiente para obstar a decisão final do STF, no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do orçamento secreto. Assim, retomada a votação em 19 de dezembro de 2022, o Ministro Ricardo Lewandowski também acompanhou a relatora Ministra Rosa Weber, entendimento contrário do último Ministro a votar, Gilmar Mendes, que acompanhou os votos minoritários.

Nesse sentido, por 6 votos a 5, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da prática denominada pela imprensa de “orçamento secreto”. Assim:

No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos [...] para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de LOA da União; declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução Congresso Nacional nº 2/2021, conferir interpretação conforme as Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022 [...], vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP9 para o propósito de atender às solicitações de despesas e indicações de beneficiários, realizadas por Deputados Federais e Senadores da República, relatores da Comissão Mista de Orçamento e quaisquer usuários externos não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais e ainda, cabendo aos Ministros de Estado, titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob

a rubrica RP9, orientarem a execução desses montantes em conformidade com os cronogramas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, §1º do Decreto 10.888/2021. Por fim, determinar a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral, que realizaram empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 dias [...] (Brasil, 2022a).

Ao decidir pela inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, o STF determinou a realização de mudanças no projeto de lei orçamentária de 2023, resultando na inclusão de dispositivos na Emenda Constitucional nº 126/2022, com base nos quais “os R\$ 19,4 bilhões que constavam como emendas de relator-geral foram divididos em duas partes: metade foi compor o montante destinado às emendas individuais e a outra metade” foi “alocada pelo relator-geral em ações constantes do projeto de lei do orçamento” (Giacomoni, 2023, p. 276).

3 DANOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS RESULTANTES DO ORÇAMENTO SECRETO NO BRASIL

A “pulverização” dos gastos públicos em decorrência da adoção da prática denominada “orçamento secreto” acabou por direcionar verbas públicas ao atendimento de interesses locais de regiões específicas contempladas pela distribuição dos recursos pelo relator-geral do orçamento via emendas RP9, causando prejuízo à função de planejamento, realizada pelo Poder Executivo e desvirtuando, desta forma, os caminhos para a concretização de políticas públicas no nível nacional.

3.1 Planejamento e atuação do Poder Executivo na elaboração de políticas públicas

Uma das mais importantes atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo consiste no planejamento das políticas públicas, o que deve ser pautado pelo modelo vitorioso no processo eleitoral, sem que sejam deixados de lado os anseios constitucionalmente legítimos de todos, vencedores ou não.

Assim, ao lidar com a alocação de recursos para a concretização das políticas públicas, o governo se depara com custos enormes, cujas escolhas devem ser criteriosamente definidas sob o risco de se causar ou agravar distorções de diferentes níveis e complexidades.

Por essa razão é que a um adequado planejamento governamental apresenta-se como uma “ferramenta fundamental e de uso obrigatório [...] por

todos aqueles que fazem parte da Administração Pública, uma vez que a racionalização do gasto, baseado em estudos e dados, permite maior eficiência no gasto público” (Silva, 2015, p. 110).

Nessa perspectiva, os principais instrumentos do Poder Executivo são as já analisadas leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) cujo desenho foi pensado, justamente, de forma a direcionarem a elaboração de um planejamento de políticas públicas de forma a se concretizar o orçamento não apenas como um instrumento técnico, mas, verdadeiramente, como um “instrumento meio entre as políticas públicas e o desenvolvimento social” (Silva, 2015, p. 117). Assim:

Essa organização do processo orçamentário dividido em três leis ordinárias tem por finalidade estabelecer constitucionalmente um processo de planejamento em que o PPA fornece os grandes rumos das políticas públicas, enquanto a LDO determina as prioridades para o exercício seguinte e a LOA a execução dos planos constantes no PPA (Silva, 2015, p. 117).

No mais:

O orçamento desempenha importante função na efetivação das políticas públicas, pois o Estado, mesmo dispondo de capacidade técnica para formular e gerar políticas públicas eficientes, precisa de recursos para tirar os planos do papel e transformá-los em bens e serviços para a sociedade. Como os recursos são escassos em face das necessidades do País, é necessário que o orçamento reflita a priorização dos gastos públicos e que as regras de aplicação sejam claras, com vistas a mitigar os problemas estruturais do País e a diminuir a desigualdade econômica e social (Linhares Neto, 2023, p. 91).

Assim, não obstante a necessária e inafastável ideia de planejamento, é possível compreender o direcionamento dos gastos e a opção por determinadas políticas públicas como uma decisão política, inerente à atividade do Poder Executivo cuja atuação – no âmbito federal, já que este é o recorte adotado nesta pesquisa – deve ter como premissa a convicção de que os direitos constitucionalmente previstos gozam de idêntica amplitude e validade em todo o território nacional.

Ou seja, a alocação de recursos para políticas sociais, visando concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; conforme o art. 3º da CRFB/88), baseia-se “na premissa da igualdade de direitos em dimensão nacional e, nesse sentido, supõem a definição centralizada acerca de quais objetivos perseguir na realização desses direitos [...]” (Soares, 2018, p. 64).

Ademais, “políticas redistributivas supõem prerrogativas decisórias para que o governo central possa tomar decisões de tirar de uns e dar a outros sem que esses, necessariamente, estejam em concordância [...]” (Soares, 2018, p. 56)”.

Nesse sentido, parte-se da compreensão de que o direcionamento das políticas públicas em âmbito nacional deve ter em conta a perspectiva federativa do Estado brasileiro, buscando-se, de forma isonômica, direcionar recursos aos mais variados setores e regiões com o intuito de alcançar os objetivos constitucionalmente delineados pelo legislador constituinte originário, não se admitindo o tratamento discriminatório – favorável ou desfavorável – de uma região em detrimento de outra, salvo com fundamento na superação de suas respectivas desigualdades.

Frente ao exposto, ainda que não haja um conceito legislativo, é possível apresentar a ideia de políticas públicas como:

[...] os programas e ações do Estado relacionados com as instituições políticas e sociais do país e com a vida dos membros da população. Devem ser endereçadas à fruição dos direitos fundamentais e notadamente dos direitos sociais, de caráter prestacional, indicados no art. 6º da Constituição em consonância com os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, inscritos no art. 3º (Dinamarco; Lopes; Badaró, 2023, p. 39).

Ou ainda, é possível compreender políticas públicas como as “diretrizes sociais concretizadas em uma série de medidas práticas que buscam alcançar determinado objetivo social”; ou seja, “inúmeras ações de governo cuja finalidade é implementar direitos em um determinado espaço de tempo” (Silva, 2015, p. 118).

Nessa perspectiva, o processo de formulação e execução das políticas públicas conta com a atuação de diferentes atores, cabendo ao Poder Legislativo formular as leis instituidoras das políticas públicas, ao Executivo o desenvolvimento das atividades necessárias à sua efetiva implementação e, ao Judiciário, uma atuação *a posteriori*, no controle de tais políticas e de sua adequação ao texto constitucional (Dinamarco; Lopes; Badaró, 2023, p. 39).

O orçamento público, desta forma, é o instrumento adequado tanto para o planejamento quanto para a concretização das políticas públicas, devendo, por essa razão, ser “executado de forma eficiente e eficaz, ou seja, que os recursos sejam aplicados de maneira a maximizar os resultados das políticas públicas” (Santos; Reis, 2024, p. 190) uma vez que:

É no orçamento que a política pública será inserida em forma de programa de gestão, tendo como características a determinação e o diagnóstico da situação, a apresentação de soluções, os objetivos definidos, a identificação de ações necessárias para satisfazer esses objetivos, a definição dos recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais ou de

terceiros necessários, e a sua expressão monetária alocada (Santos; Reis, 2024, p. 192).

Assim, compreendendo-se a dimensão das políticas públicas e o papel do orçamento, conclui-se que um adequado planejamento e uma não menos criteriosa execução das receitas são etapas indissociáveis para uma efetiva concretização dos objetivos constitucionais, cabendo ao Poder Executivo, enquanto responsável pelo direcionamento do ciclo de políticas públicas, o protagonismo no direcionamento das receitas disponíveis às despesas projetadas.

3.2 O orçamento secreto como forma de desvirtuamento do ciclo orçamentário brasileiro

Buscando atender às demandas sociais por transparência e racionalização dos gastos públicos, além de colaborar com a disseminação de boas práticas para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, o Tribunal de Contas da União, em 2021, publicou um documento intitulado “Política pública em dez passos”.

No documento, o TCU estabelece como fases necessárias para que os estágios de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) sejam realizados de maneira adequada: o diagnóstico do problema, a formação da agenda, a análise de alternativas, a tomada de decisão, o desenho e a institucionalização da política, a estruturação da governança e gestão, a alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, a operação, o monitoramento e a avaliação (Brasil, 2021).

Nessa perspectiva, não obstante a relevância de todo o assim chamado “ciclo das políticas públicas”, apresenta-se como etapa mais importante de todo o processo a alocação e a gestão dos respectivos recursos orçamentários e financeiros, o que envolve, sobretudo, “a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública” (Brasil, 2021).

Assim, não há como se falar na concretização de determinada política pública se não houver a adequada alocação de recursos para seu respectivo financiamento, o que, invariavelmente, se dará levando-se em conta o ciclo orçamentário caracterizado pelo PPA enquanto primeiro instrumento orçamentário que abriga uma política pública, fornecendo diretrizes para sua implementação nos próximos quatro anos de governo, pela LDO, apta a definir o período de execução, estabelecendo essa política como prioridade para o próximo exercício fiscal, e pela LOA, na qual se determina o montante que o governo está autorizado a investir para resolver o problema identificado inicialmente” (Santos; Reis, 2024, p. 194).

Deixando de considerar o protagonismo da atuação do Poder Executivo na fase de alocação dos recursos para a concretização das políticas públicas, a experiência tem demonstrado que a ampliação do papel do Poder Legislativo ao

elaborar emendas às leis orçamentárias – ainda que, aparentemente possa representar um ganho democrático – tem significado, em verdade, um distanciamento do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais. Ao contrário, conforme restou consignado no julgamento da ADPF 850/DF, a utilização maciça de emendas parlamentares às leis orçamentárias tem servido a

[...] interesses de cunho privatístico e eleitoral, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outros)” (Brasil, 2022a).

Frente ao exposto é possível concluir que eventuais redirecionamentos dos gastos públicos através de emendas parlamentares em geral e, em especial aquelas decorrentes das chamadas “emendas do relator”, significam verdadeiras limitações à execução orçamentária ao longo do exercício, afetando a previsibilidade e a tempestividade da disponibilidade dos recursos (Brasil, 2021), prejudicando, desta forma, a concretização dos objetivos constitucionais. Nesse sentido:

Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP9 (emendas do relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal” (Brasil, 2021).

Maria Paula Dallari Bucci afirma que “se é verdade que as decisões políticas são, de fato, manifestações de poder, é igualmente verdade que essas decisões, por sua vez, influenciam e determinam a conformação jurídico-institucional do exercício do poder” (Brasil, 2021). Dessa forma, o desvirtuamento das emendas de relator e a violação do ciclo orçamentário resultaram, nos últimos anos, em significativos prejuízos à concretização de políticas públicas no Brasil, uma vez que recursos que deveriam ser destinados a “programas de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante” (Bucci, 2021, p. 25) foram desviados de tal desiderato, voltando-se às práticas, assim chamadas “paroquiais”.

Em suma, a prática denominada de “orçamento secreto” acabou por significar a atribuição de um enorme poder ao relator-geral do orçamento que se utilizou de quotas orçamentárias para a satisfação de interesses imediatos do chefe do Poder Executivo, tais como a paralisação de tentativas de abertura de

processos de impeachment (Santos; Reis, 2024, p. 196), fazendo com que parlamentares

[...] passaram a desempenhar funções típicas do Poder Executivo na execução de ações governamentais, utilizando a discricionariedade oferecida para a alocação orçamentária de receitas e despesas sem respeitar a finalidade primordial de execução de políticas públicas planejadas (Santos; Reis, 2024, p. 196).

Assim, a realocação de significativas quantias de recursos públicos para as mãos de parlamentares resultou na pulverização de recursos os quais, se devidamente direcionados, poderiam ter sido aplicados na concretização de amplas políticas públicas, resultantes de um planejamento temporal e geograficamente traçado. Ao invés, tal prática fragmentou os recursos públicos, satisfazendo interesses locais em detrimento de políticas públicas nacionais, a depender do grau de influência deste ou daquele parlamentar na obtenção de recursos do chamado “orçamento secreto”.

Observa-se, dessa forma, um claro desvirtuamento do ciclo orçamentário brasileiro, vez que “a execução de investimentos escolhidos por meio de acordo político prejudica o andamento de projetos mais relevantes para a sociedade” (Linhares Neto, 2023, p. 99). Assim:

A captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público (Brasil, 2022a).

Em que pese o destaque midiático à falta de transparência das emendas parlamentares sob a rubrica RP9, há que se ressaltar que este não pode ser apontado como o mais importante de seus problemas. Ou seja: ainda que superado o sigilo e conferida ampla transparência a tal prática, as emendas do relator, da forma pela qual foram introduzidas na prática orçamentária brasileira a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, representam um nítido obstáculo à concretização das políticas públicas no Brasil, na medida em que retiraram do Poder Executivo o protagonismo na destinação de parcela significativa do orçamento, prejudicado o imprescindível planejamento das ações estatais. Em suma:

Os recursos destinados à execução de emendas de relator poderiam ter propiciado o alcance de metas estratégicas se o orçamento fosse alocado e gerenciado da maneira como foi

inicialmente planejado, uma vez que as elevadas somas envolvidas e transferidas via emendas evidenciam o potencial desses recursos para influenciar positivamente a execução das políticas públicas (Santos; Reis, 2024, p. 207).

3.3 O impacto do “orçamento secreto” nas políticas públicas no Brasil

O “orçamento secreto” foi apontado, no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, como um “esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional” (Brasil, 2022a, p. 3), entendimento que permite Damásio Alves Linhares Neto identificá-lo como uma espécie de *‘tailor-made laws’*, ou seja, “uma lei feita sobre encomenda para o parlamento sequestrar parte substancial do orçamento público, com a conivência e parceria do governo” (Linhares Neto, 2023, p. 99).

Em relação ao alcance, o Tribunal de Contas da União concluiu que 79% das emendas RP9 foram destinadas aos municípios, ao passo que 8% aos estados e ao Distrito Federal, e pouco mais de 12% tiveram aplicação direta pelos órgãos e entidades federais (Brasil, 2021). Contudo, o que mais chama a atenção no direcionamento das emendas RP9 é o fato de que “os cinco partidos da base do governo (PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos) responderem por 75% dos valores das indicações de Emendas do Relator-Geral”, o que evidencia “a deformação do processo político e dos princípios democráticos comprovada pelas várias contradições entre os propósitos declarados para a institucionalização do orçamento secreto e seus reais interesses” (Linhares Neto, 2023, p. 99).

Assim, desvirtuando, completamente, tanto o ciclo orçamentário, como o ciclo das políticas públicas, as emendas decorrentes do “orçamento secreto” foram produzidas de maneira artificial e descasadas das políticas públicas formuladas pelo Poder Executivo (Giacomoni, 2023, p. 270).

Para além do desrespeito à transparência e ao planejamento, a prática denominada “orçamento secreto” foi apontada pela organização não-governamental “Transparência Internacional” como “o maior processo de institucionalização da corrupção que se tem registro no país” (Schreiber, 2022). Assim:

O Orçamento Secreto perverteu a formulação de políticas públicas em áreas essenciais como saúde, educação e assistência social, retirando recursos de programas elaborados por técnicos, orientados por prioridades e visão de longo prazo, para favorecer projetos paroquiais e insustentáveis interesses eleitoreiros (Transparência Internacional, 2023).

Ainda da análise da ONG foi possível constatar que o desvirtuamento das Emendas de Relator “pulverizou ainda mais a corrupção no país, potencializando

fraudes e desvios em nível local, ao jorrar bilhões para municípios sem capacidade institucional de controle”, além de distorcer o processo eleitoral e neutralizar a atividade de controle a ser exercida pelo Poder Legislativo sobre os atos do Executivo (Transparência Internacional, 2023).

A título de exemplo de como foram desvirtuados os gastos públicos durante a prática do “orçamento secreto”, vale destacar as conclusões alcançadas por Brena Christina Fernandes dos Santos e Ulisses Levy Silvério dos Reis, ao analisarem a interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Tais autores partem da ideia de que, apesar de se ter um incremento orçamentário para a área do MDR, as motivações para tanto foram “desvinculadas da racionalidade administrativa, e mais voltadas a demandas políticas individuais que traziam visibilidade para os parlamentares envolvidos”, de forma que as metas direcionadas a essa política pública, acabaram sendo consideradas ineficientes (Santos; Reis, 2024, p. 204). Nesse sentido, esclarecem que:

Na área do MDR, foram capturados 40,72% em 2020, 36,14 em 2021 e 8,52% em 2022 do orçamento para serem executados via emendas de relator, excluindo-se desse montante a parcela constitucional destinada às emendas impositivas (1,2% para deputados e senadores e 1% para bancadas estaduais). Essa captura não quer dizer que o Ministério ficou em déficit desses valores, mas que eles foram remanejados para outros propósitos que não necessitariam ter qualquer vinculação com as metas planejadas inicialmente pelo Poder Executivo federal (Santos; Reis, 2024, p. 204).

Tais realocações impossibilitaram que as destinações de recursos ao mencionado Ministério alcançassem seus verdadeiros desideratos, servindo para satisfazer interesses “paroquiais” em detrimento de políticas públicas de longo alcance, sacrificando-se o planejamento de diversas políticas. Assim:

[...] ao permitir, por meio da Emenda, a transferência direta de recursos sem a vinculação a um projeto ou atividade específica da União, fomentou-se a condição favorável para o uso não planejado desses recursos. O dinheiro, originalmente destinado a políticas públicas delineado no PPA, pode ser aplicado de maneira discrepante do propósito inicial (Santos; Reis, 2024, p. 205).

Frente ao exposto é possível observar que, ainda que as emendas do relator possam, em alguns casos, terem representado um acréscimo do orçamento de alguns setores, esse aspecto não fragiliza a compreensão de sua nocividade à concretização das políticas públicas. Por outro lado, há que se destacar que, não obstante a sua previsão, parte significativa de tais emendas sequer tiveram seus valores empenhados, o que reitera a ideia de completa pulverização dos gastos públicos.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas, ao analisar a utilização das emendas RP9 na Lei Orçamentária de 2021 destaca que a alocação “por função se concentrou nas áreas da Saúde (46%), Urbanismo (37%), Agricultura (6%) e Educação (3%). Por outro lado, “com exceção das áreas de Saúde (75%) e Previdência Social (89%), as demais funções apresentaram baixa execução financeira das referidas emendas, com pagamentos inferiores a 25% do valor empenhado” (Brasil, 2021).

É também da análise do TCU que é possível extrair fatores críticos da inclusão de novas programações por Emendas RP9:

A sistemática de inclusão de novas programações na PLOA pela via do RP9 levou à supressão de programações necessárias e suficientes para a União honrar despesas obrigatórias (R\$ 7,4 bilhões) e despesas discricionárias, inclusive as priorizadas pela LRF para preservação do patrimônio público;

A distribuição de emendas RP9 para as áreas de Saúde e Assistência Social não atende critérios objetivos previstos constitucional e legalmente para alocação dos recursos da União nessas áreas;

Não há evidência de observância de critérios objetivos nas escolhas alocativas e dos pressupostos que orientam o planejamento governamental, fatores críticos que comprometem a governança orçamentária, com risco potencial de afetar, em razão de disfunções do processo orçamentário, a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Brasil, 2021).

É, portanto, possível compreender que o “orçamento secreto” significou um verdadeiro sequestro de valores orçamentários com o fim de atender a interesses políticos sem qualquer vinculação com as efetivas necessidades da população, restringendo e desafiando a própria essência do Estado Democrático de Direito, seja diante da ausência de transparência na origem e na aplicação dos recursos; em virtude do favorecimento a parlamentares aliados do governo; ou ainda, em decorrência dos riscos para a efetividade do planejamento governamental (Linhares Neto, 2023, p. 97-99).

Nesse sentido, ao julgar as ADPFs 850, 851, 854 e 1014, o STF rechaça a prática do orçamento secreto com o intuito de bani-la da realidade brasileira, fixando que:

A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º), inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); inconciliável com o planejamento

orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000), além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, caput e §3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V) (Brasil, 2022a, p. 3-4).

Não obstante toda a repercussão negativa do “orçamento secreto” e o cabal entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de sua incompatibilidade com a ordem constitucional brasileira, a prática não tem evidenciado o completo rechaço das emendas RP9 da realidade orçamentária brasileira. Assim, buscando consagrar a transparência nas emendas do orçamento, o Supremo Tribunal Federal convocou uma audiência de conciliação com o Congresso e o Governo vez que, conforme o Ministro Flávio Dino, não haveria, até aquele momento, “comprovação cabal” de que as determinações da Ministra Rosa Weber sobre o fim do orçamento secreto teriam sido, de fato, seguidas (Congresso em Foco, 2024).

Assim, frente à complexidade das relações políticas instituídas no cenário nacional, em que é possível observar um nítido enfraquecimento do Poder Executivo, é imprescindível que a sociedade se mantenha atenta às práticas orçamentárias, de modo a impedir que modelos como o “orçamento secreto” sejam reiterados, prejudicando, de maneira incontestável a já tão precária cultura de planejamento dos gastos públicos, cujo objetivo maior deve ser o atingimento dos objetivos constitucionalmente previstos e não a satisfação de interesses “paroquiais” como resultado de uma relação espúria entre parlamentares e governo.

CONCLUSÃO

A trajetória das normas orçamentárias no direito brasileiro, evidencia uma importante transformação no sentido de se superar uma compreensão meramente contábil para a consagração de uma perspectiva voltada ao planejamento. Assim, o Plano Plurianual representa uma dimensão de longo prazo (quatro anos), ao passo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias incorpora as prioridades mais imediatas dos gastos públicos. Por outro lado, a Lei Orçamentária Anual consagra o orçamento propriamente dito, razão pela qual envolve mais embates na seara política.

Por outro lado, recentes alterações constitucionais consagraram uma maior participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias, e, conseqüentemente, no direcionamento dos gastos públicos, seja através das emendas individuais, de bancada ou de comissões permanentes.

Não obstante essas transformações, cujo objeto foge à proposta do presente artigo, restam, ainda, com expressa previsão constitucional, as chamadas emendas do relator-geral, cujo conteúdo, nos moldes do §3º, III do art. 166 da Constituição Federal, de 1988, devem ser relacionadas com a

correção de erros ou omissões, ou ainda, com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Entretanto, a prática recente do ciclo orçamentário brasileiro tem evidenciado um progressivo desvirtuamento das emendas do relator-geral, culminando com aquilo que a mídia chamou de “orçamento secreto”, que, não obstante concretizar uma relação viciada e nada republicana entre o Poder Legislativo e o Governo Federal, acaba por prejudicar a concretização de políticas públicas em virtude da pulverização de recursos públicos.

Assim, recursos que deveriam ser canalizados a políticas públicas de alcance nacional visando a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 3º) foram direcionados à satisfação de interesses localmente contemplados pela captura desses recursos por parlamentares em troca de apoio político ao Chefe do Poder Executivo, inclusive impedindo o avanço de pedidos de *impeachment*.

Ou seja, ao invés de os gastos públicos serem dispendidos conforme o planejamento contemplado no Plano Plurianual, resultante de opções legitimamente vitoriosas nas urnas, acabaram por voltarem-se a interesses “paroquiais”, conforme a expressão utilizada pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, ainda que nem todo esse valor tenha sido, de fato, objeto de empenho, entre os anos de 2020 e 2022 um montante equivalente a R\$ 53 bilhões de reais foram destinados às emendas do relator sob a rubrica RP9.

Inconformados com a prática, que aos poucos tornou-se um escândalo com vasta cobertura midiática, partidos da então oposição ao governo federal impetraram as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850 (Cidadania), 851 (Partido Socialista Brasileiro - PSB), 854 (Partido Socialismo e Liberdade - Psol) e 1.014 (Partido Verde) cujo julgamento se deu de forma conjunta em dezembro de 2022.

Tendo como relatora a Ministra Rosa Weber, o Supremo Tribunal Federal, numa votação apertada (6x5), constatou a ocorrência de inquestionável transgressão a importantes postulados republicanos, como a transparência, a publicidade e a impessoalidade, assim como violação aos princípios do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal, buscando rechaçar da prática orçamentária brasileira o denominado “orçamento secreto” comprovadamente nocivo à República brasileira.

A decisão contida no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, apesar de representar um documento histórico em prol da supremacia do planejamento orçamentário em detrimento de práticas políticas espúrias, não parece ter colocado fim aos favorecimentos de parlamentares em troca de apoio político. Por essa razão é que, menos de dois anos após o julgamento do “orçamento secreto”, o Supremo Tribunal Federal convocou representantes do Congresso Nacional e do Poder Executivo Federal, para que, em audiência, discutam o fim efetivo de tal conduta.

Assim, ainda que a decisão de 2022 tenha sido um marco histórico para o Direito brasileiro, não foi suficiente para afastar, de vez, práticas perniciosas, das quais o Poder Executivo federal, fragilizado ante a um Legislativo extremamente fragmentado, se utiliza para obter uma mínima governabilidade. Nesse quadro,

cabe ao Judiciário interceder, sempre que necessário, para fazer com que interesses escusos não se sobreponham à luta pela concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil. Por fim, cabe à sociedade e à comunidade jurídica manterem-se atentas, analisando, criticamente práticas incompatíveis com os anseios de uma sociedade que clama e necessita políticas públicas sérias e, verdadeiramente comprometidas com a transformação social.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ALMEIDA, R.D. de; LISBOA, M. J. *Direito Financeiro: lei 4.320/1964*. Coleção leis especiais para concursos. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

BALEEIRO, A. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BASSI, C. de M. *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_Orcamento_Secreto.pdf. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 mar. 2025.

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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850/DF*. Emendas de Relator ao Orçamento Geral da União. Requerente: Cidadania. Relatora Min. Rosa Weber. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851/DF*. Emendas de Relator ao Orçamento Geral da União. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). Relatora Min. Rosa Weber. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF*. Emendas de Relator ao Orçamento Geral da União. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Relatora Min. Rosa Weber. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1014/DF*. Emendas de Relator ao Orçamento Geral da União. Requerente: Partido Verde. Relatora Min. Rosa Weber. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492811>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República: 2020*. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/06-orcamento-publico.html>. Acesso em 18 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Emendas do Relator-Geral do Orçamento da União (RP9)*. Contas do Presidente da República, 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/09-emendas-de-relator-geral.html>. Acesso em 16 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Política Pública em dez passos*. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o combate à Corrupção (Soma), 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf. Acesso em 24 jun. 2024. p. 10.

BUCCI, M. P. D. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Orçamento Público*. Disponível em: <https://portal.datransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico>. Acesso em: 9 jun. 2024.

DINAMARCO, C. R.; LOPES, B.V.C; BADARÓ, G. H. R. I. *Teoria Geral do Processo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros; Salvador: Juspodivm, 2023.

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 19.ed. Barueri: Atlas, 2023.

LEITE, H. *Manual de Direito Financeiro*. 11.ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

LINHARES NETO, D. A. As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados. *Revista pesquisa e debate*. v. 35, n. 1, 2023. p. 89-104.

SANTOS, B. C. F. dos; REIS, U. L. S. dos. A interferência do orçamento secreto na execução de políticas públicas do Ministério do desenvolvimento regional. *REJUR: Revista Jurídica da UFERSA*. Mossoró, v. 8, n.15, jan./jun. 2024, p. 189-209.

SARLET, I. W. *Curso de Direito Constitucional*. 11.ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

SCHREIBER, M. *"Maior caso de corrupção do planeta?"* Qual a gravidade do Orçamento Secreto. *BBC News Brasil*. 12. out. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63208754>. Acesso em: 2 fev. 2023.

Agradecimentos: Este artigo foi desenvolvido como resultado do apoio concedido pelo Programa de Bolsas de Produtividade em Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais/UEMG (Edital PROPPG)