


As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados

Parliamentary amendments and the secret budget: declared purpose and (re)veiled interests

DOI: <https://doi.org/10.23925/1806-9029.v35i1e60829>

Autor: **Damásio Alves Linhares Neto** é Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (Unb); Especialista em Legislativo e Políticas Públicas pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP); Especialista em Gestão Pública pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Graduado em Administração pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF). E-mail: damasiolinhares@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-8395-7398>

Resumo

Este trabalho objetiva discutir as contradições entre as justificativas formais apresentadas para a implantação do orçamento secreto, formalmente denominado de Emenda do Relator Geral do Orçamento, no arcabouço jurídico do Brasil e a sua efetiva finalidade. Foram traçados os seguintes objetivos específicos: i) caracterizar o orçamento secreto, detalhando seu processo de institucionalização; ii) resgatar a teoria sobre o Estado Democrático de Direito e o processo de formulação das leis do Brasil para entender a prática do orçamento secreto; e iii) identificar as contradições entre as justificativas formais e os interesses envolvidos na execução do orçamento secreto e analisá-las à luz do marco teórico apresentado. Conclui-se que a implantação do orçamento secreto, a despeito de suas justificativas formais, teve por finalidade precípua a cooptação de congressistas para compor a base parlamentar do governo.

Palavras-Chave: Orçamento Secreto. Justificativas Formais. Cooptação de Parlamentares.

Abstract

This work aims to discuss the contradictions between the formal justifications presented for the implementation of the secret budget, formally called the Amendment of the General Rapporteur of the Budget, in the legal framework of Brazil and its effective purpose. The following specific objectives were drawn: i) characterize the secret budget, detailing its institutionalization process; ii) rescue the theory about the Democratic State of Law and the process of formulating the laws of Brazil to understand the practice of the secret budget; and iii) identify the contradictions between the formal justifications and the interests involved in the execution of secret budget and analyze them in light of the theoretical framework studied. It is concluded that the creation of secret budget, despite its formal justifications, had as its primary purpose the co-option of congressmen to compose the parliamentary base of the government.

Keywords: Secret Budget. Formal Justifications. Co-option of Parliamentarians

Introdução

O Estado Democrático de Direito tem como características principais a separação dos Poderes da República; a garantia dos direitos fundamentais ao cidadão; a realização de eleições livres e justas; e a submissão às leis por governados e governantes. Esses atributos dialogam com os objetivos fundamentais da República, inscritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, destacando-se a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nesse contexto, as duas casas do Congresso Nacional estão formal e legalmente comprometidos com o desafio de formular leis genéricas (aplicáveis indistintamente a todos) e abstratas (que não cuidem de casos e interesses concretos); que respondam aos anseios da população; enfrentem os problemas do País; e contribuam para a consolidação da democracia no Brasil.

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

O orçamento secreto, institucionalmente codificado como Emenda de Relator-Geral do Orçamento, foi inserido no sistema jurídico brasileiro com o objetivo de promover acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as emendas destinadas a ajustes técnicos, recomposição de dotações e correções de erros ou omissões¹⁰. Contudo, as notícias divulgadas diariamente nos meios de comunicação indicam que os recursos advindos desse mecanismo orçamentário têm sido utilizados como barganha eleitoral, sem critérios objetivos de distribuição entre os parlamentares e sem a necessária transparência sobre a origem (parlamentar responsável pela indicação da emenda) e a aplicação desses recursos (em que os recursos serão gastos).

Neste contexto, este artigo tem como objetivo principal discutir as contradições entre as justificativas formais utilizadas para a implantação do orçamento secreto e a sua efetiva finalidade. O alcance desse propósito pressupõe empreender os seguintes objetivos específicos: i) caracterizar o orçamento secreto, detalhando seu processo de institucionalização; ii) resgatar a teoria sobre o Estado Democrático de Direito e o processo de formulação das leis do Brasil para entender a prática do orçamento secreto; e iii) identificar as contradições entre as justificativas formais e os interesses envolvidos na execução da emenda do relator e analisa-las à luz do marco teórico apresentado.

¹⁰ Parecer da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1786129



Caracterização do orçamento secreto

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.

As Emendas de Relator-Geral do Orçamento (orçamento secreto) foram reinseridas no ordenamento jurídico nacional por meio de alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2020 e não se confundem com as emendas parlamentares individuais, de natureza impositiva, previstas no artigo 166-A da Constituição Federal de 1988, pois essas – a despeito de permitirem a pulverização de recursos públicos em face dos interesses eleitorais de deputados - identificam seus autores e respectivos beneficiários, condição que permite o rastreamento da despesa desde a origem até a aplicação dos recursos, enquanto àquelas são marcadas pela obscuridade e manipulação de informação em todas as etapas do processo, conforme registrado ao longo deste trabalho.

O caminho do orçamento secreto

O encaminhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) faz parte do rol de competências exclusivas do Presidente da República, nos termos do inciso XXIII, artigo 24, da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, por meio da Mensagem nº 128 de 15 de abril de 2019, o Chefe do Poder Executivo encaminhou a PLDO para o exercício de 2020, prevendo que o orçamento anual poderia ser modificado por meio de emendas individuais dos parlamentares e de bancadas estaduais.¹¹

Ao ser recepcionado no Congresso Nacional, o Projeto foi protocolado como Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 5/2019. Posteriormente, conforme determina o § 2º, artigo 154, da Resolução nº 1, de 2006-CN, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e a Comissão de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal emitiram a Nota Técnica Conjunta nº 2/2019, de 10 de junho de 2019, para subsidiar a análise do PLDO pelos parlamentares das duas casas legislativa.

Ato contínuo, o Relator da Comissão de Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização apresentou Relatório Preliminar¹² com a avaliação dos cenários e dos parâmetros utilizados para a elaboração do PLDO e as regras sobre apresentação e acolhimento das emendas. Após a recepção das emendas, o relator apresentou a Complementação de Voto, desta feita com o objetivo de avaliar a admissibilidade das

¹¹ Itens “c” e “d”, § 4º, artigo 6º, do PLDO 2020

¹² Exigência do artigo 85 da Resolução nº 1/2016 - CN



emendas. É importante observar que a maioria das propostas tinham como objetivo ampliar a quantidade de emendas que poderiam ser apresentadas ao anexo de prioridades e metas do PLDO e naquela oportunidade não havia ainda a sinalização da institucionalização do orçamento secreto. O Relatório Preliminar foi aprovado em 25 de junho de 2019¹³.

Somente em 7 de agosto de 2019, por solicitação da Bancada de Tocantins, foi efetuada a Alteração n° I no Parecer Preliminar ao PLDO 2020, com a seguinte redação:

“Poderão ser incluídas **emendas de relator** no Anexo de Prioridades e Metas, com o objetivo de suprimir lacunas na definição de emendas de bancada estadual, de manter o equilíbrio federativo e de promover o desenvolvimento econômico e social”.

Contudo, o Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional, alterou a alínea “c”, inciso II, § 4º, do artigo 6º da PLDO 2020, para incluir no rol de identificadores de Resultado Primário (RP), o identificador n° 9 (RP-9 - Emenda do Relator-Geral do Orçamento), nos seguintes termos:

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

....

“4. de **relator-geral do projeto de lei orçamentária anual** que promovam acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as emendas destinadas a ajustes técnicos, recomposição de dotações e correções de erros ou omissões (RP 9)”

O Presidente da República, usando de suas prerrogativas constitucionais, sancionou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (Lei n° 13898, de 11 de novembro de 2019), mas vetou¹⁴ a criação da Emenda de Relator-Geral do Orçamento (RP 9), sob o seguinte argumento.

“Os dispositivos criam novos marcadores de despesas discricionárias de execução obrigatória, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC n° 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal.”

Neste ponto vale destacar o uso do tecnicismo orçamentário, tanto por parte do Congresso quanto do governo, e de sua linguagem criptografada, hermética e incompreensível para grande parte dos cidadãos, para instituir uma nova modalidade de gestão do orçamento público, em detrimento da clareza e da transparência que devem nortear a elaboração de qualquer norma governamental¹⁵. Desta forma, evidencia-se que o orçamento secreto foi planejado para sê-lo assim, distante dos olhos da sociedade, desde seu nascedouro.

¹³ Os relatórios e documentos citados anteriormente não tinham data de elaboração.

¹⁴ Mensagem n° 569, de 11 de novembro de 2019.

¹⁵ Manual de Redação da Presidência da República, 3ª Edição, 2018



Decorridos apenas 21 dias do veto que conferira ao novo mecanismo orçamentário o atributo de “contrário ao interesse público e inconstitucional”¹⁶, o Presidente da República, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a LDO, usando a mesma redação elaborada pelo Congresso Nacional. Depois do rápido tramite da matéria no Congresso Nacional, o orçamento secreto foi inserido definitivamente no ambiente jurídico, mediante a Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (art. 6º, § 4, Inciso II, alínea “c”, item 6).

Justificativas institucionais para implementação do orçamento secreto

Além da justificativa contida no comando normativo que originou o orçamento secreto (promover acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas), a Câmara dos Deputados encaminhou ao Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁷ os argumentos resumidos a seguir, no bojo dos processos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nos quais os autores requeriam a “imediate suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário 9, (codificação do orçamento secreto na peça orçamentária):

- a) as emendas de relator seguem a previsão de emendamento aos projetos de lei orçamentária da Constituição Federal, conforme disciplinado pela Resolução n 1/2006-CN;
- b) as emendas de relator seguem o mesmo rito de execução das demais programações das leis orçamentárias;
- c) as emendas de relator se diferem das emendas individuais e de bancada que tem caráter cogente, sendo assemelhadas às programações propostas pelo Poder Executivo, não sendo objeto de nenhum privilégio em relação a estas;
- d) a partir da instituição do RP 9 deu-se transparência as emendas de relator, permitindo a sua rastreabilidade;
- e) a Resolução nº 01/2006-CN prevê a possibilidade de serem apresentadas emendas de relator para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e atender às especificações dos Pareceres Preliminares (artigo 144 da Resolução nº 01/2006-CN);
- f) as indicações de beneficiários não são vinculantes e se circunscrevem aos acordos políticos; e
- g) não existe relação biunívoca entre o autor da emenda e o ente beneficiado.

O Presidente do Congresso Nacional também se manifestou no mesmo processo, especialmente para ratificar a prerrogativa constitucional do Congresso Nacional de apresentar quaisquer emendas ao projeto de lei orçamentária.

A Advocacia-Geral da União (AGU), por sua vez, destacou que o “ordenamento jurídico pátrio também oferece parâmetros e critérios para a boa gestão financeira e para a preservação do patrimônio público”, afastando, assim, o risco de fraudes ou abusos no

¹⁶ Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019.

¹⁷ Manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados sobre as ADPF 850 (Cidadania); 851 (Partido Socialista Brasileiro – PSB); e 854 (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL). Disponível em https://static.poder360.com.br/2021/11/Manifestacao-Lira_emendas.pdf



direcionamento de recursos orçamentários via emenda de relator-geral e em sua respectiva implementação.

Apresentados os principais aspectos legais e os fundamentos declarados pelo governo e parlamento para legitimar técnica e politicamente o orçamento secreto, faz-se necessário estabelecer o diálogo dessas anotações com a teoria, notadamente para debater a aderência desse mecanismo orçamentário às exigências do Estado Democrático de Direito e como o processo político de formulação das leis no Brasil o legitima.

Estado de direito: importância e características fundamentais

O Estado de Direito é a coluna fundamental do regime democrático e visa a proteger as democracias contemporâneas de eventuais ataques do autoritarismo e do totalitarismo. É também condição basilar para a implantação e manutenção de economias de mercado eficientes e para a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Na obra “O Caminho da Servidão” Friedrich Hayek relaciona os elementos essenciais ao Estado de Direito: (a) a lei deve ser geral, abstrata e prospectiva, para que o legislador não possa selecionar uma pessoa para ser objeto de sua coerção ou privilégio; (b) a lei deve ser conhecida e certa, para que os cidadãos possam se planejar; (c) a lei deve ser aplicada de forma equânime a todos os cidadãos e agentes públicos; (d) deve haver uma separação entre aqueles que fazem as leis e aqueles com a competência para aplicá-las, para que as normas não sejam feitas com casos particulares em mente; (e) deve haver a possibilidade de revisão judicial das decisões discricionárias da administração para corrigir eventual má aplicação do direito; (f) a legislação e a política devem ser também separadas e a coerção estatal legitimada apenas pela legislação; e (g) deve haver uma carta de direitos não taxativa para proteger a esfera privada. (HAYEK, 1990).

Discordando parcialmente dessas condições, idealizadas para representar os interesses da propriedade privada e da economia de mercado, o filósofo Joseph Raz explica que no Estado de Direito as pessoas devem obedecer às leis e serem reguladas por elas, mas essa regra também se aplica aos governantes. Ele também elabora um rol simplificado de princípios do Estado de Direito, sobressaindo-se: as leis devem ser prospectivas, acessíveis, claras e relativamente estáveis; a edição de normas específicas deve ser guiada por outras que sejam, por sua vez, acessíveis, claras e gerais. (RAZ, 1979). Trata-se, pois de uma perspectiva de que os sistemas jurídicos podem ser mensurados, não a partir de um ponto de vista substantivo, como a justiça ou a liberdade, mas por sua funcionalidade. A despeito das diferenças ideológicas, as abordagens teóricas de HAYEK e RAZ são complementares e, no limite, alcançam a mesma finalidade: posicionar o Estado de Direito como a antítese do poder arbitrário.

O Professor Oscar Vilhena Vieira explica como os valores liberais e democráticos se encontram e se fortalecem mutuamente na defesa do Estado Democrático de Direito. Para aqueles que defendem reformas de mercado, a ideia de um sistema jurídico que proporcione previsibilidade e estabilidade é de extrema importância. Para os democratas, a generalidade, a imparcialidade e a transparência são essenciais e, para os



defensores de direitos humanos, a igualdade de tratamento e a integridade das instancias de aplicação da lei são indispensáveis (VIEIRA, 2007, P.30)

Moderna e alinhada com os princípios do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1998 prescreve, em seu artigo 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse contexto, a Carta Magna, em tese, promove a democracia econômica e os interesses do mercado, sem descuidar da atenção necessária às questões sociais e à dignidade da pessoa humana. Entendo, portanto, que a produção legislativa, independentemente do autor da iniciativa,¹⁸ deve ser genérica, abstrata e prospectiva, convergindo para o alcance dos Objetivos Fundamentais da República, sendo desperdício de esforços a elaboração e o processamento de leis que tergiversem esta questão central.

Contudo, há uma série de fatores que prejudicam o alcance dessa finalidade e trazem como consequências a edição de leis feitas sob medida para acomodar interesses dos Poderes constituídos, em prejuízo às necessidades da população.

O processo de formulação das leis no Brasil

Os ingleses usam a expressão “*taylor-made laws*” para denominar as leis pensadas e redigidas sob medida, sem o caráter de generalidade, para atender determinada situação ou pessoa. No Brasil, eventual e factualmente, governo e parlamento se unem para conceber normas que fortalecem o Estado Democrático¹⁹, contribuem para a diminuição da desigualdade econômica-social e ajudam na construção de um País justo e solidário. Entretanto, esses mesmos entes políticos também elaboram leis sob encomenda, voltados aos atendimentos dos interesses do mercado²⁰ ou às ambições eleitoreiras das lideranças populistas de plantão²¹.

A elaboração de leis que fortalecem o Estado Democrático de Direito decorre principalmente da capacidade de o chefe do Poder Executivo Federal, notadamente no início de mandato, mostrar sua hegemonia e introduzir seu conteúdo ideológico nas iniciativas legislativas encaminhadas ao Congresso Nacional, conferindo forma e

¹⁸ Nos termos do art. 61 da Constituição Federal de 1988 “a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

¹⁹ Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990); Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006); Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011); Lei das Cotas Raciais (Lei 12.711/2012)

²⁰ Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016); Alteração do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003).

²¹ Lei de Diretrizes Orçamentárias, exercício 2020 (Lei 13.898/2019); Emenda Constitucional do Estado de Emergência (EC 123/2022)



substância ao programa de governo que, em tese, representa a vontade da maioria da população e atende a uma necessidade do País.

O professor José Afonso da Silva explica a força da iniciativa normativa governamental e a estratégica de reação da oposição nas seguintes palavras:

Quando o Poder Executivo exerce o poder de iniciativa, apresenta um projeto de lei ao parlamento, está atuando sua ideologia de governo, e se esforça para que a regulamentação da matéria contida no projeto seja adotada. A oposição, por seu turno, procura introduzir no projeto emendas que desfigurem os princípios neles consubstanciados primeiramente para impedir a atuação do programa político do governo, depois a fim de estabelecer o contraste entre os dois programas, com o fito de criar condições eleitorais futuras (SILVA, 2017, P. 137)

Nesse contexto, as propostas normativas originárias do Poder Executivo propensas a robustecer o Estado Democrático de Direito visam à concretização do programa político do governo eleito e ao aviso, simultâneo, ao parlamento, ao mercado, à sociedade e aos líderes globais, do modelo de política econômica e social que será adotado no País, com reflexos no nível de investimento, de emprego, de renda e na qualidade de vida das pessoas mais carentes.

As propostas de leis voltadas à satisfação das demandas do mercado derivam mormente da necessidade dos governos liberais de criar condições favoráveis para o crescimento econômico, intervindo no mercado mediante a concessão de subsídios para determinada categoria do setor produtivo; de isenções fiscais sem a devida contrapartida; ou da flexibilização de normas de fiscalização da atividade econômica.

O cientista político Alysso Mascaro faz uma leitura mais radical da matéria, ao entender que no Brasil a política é cada vez mais do capital, não do Estado. Para o autor os Estados, têm se revelado, nas últimas décadas, caudatários das decisões imediatas realizadas por grandes grupos econômicos. Logo, as questões mais importantes da política acabam por ser, diretamente, aquelas que interessam ao capital. (MASCARO, 2014).

Por sua vez, os projetos populistas, que têm por finalidade precípua ludibriar o eleitor mediante o oferecimento de vantagens em troca do seu voto, podem ter origem no seio do governo ou no parlamento, mediante a inclusão de emendas no texto original, pois, como explica SILVA (2017), o parlamentar tende a satisfazer primordialmente sua clientela eleitoral, por meio de propostas normativas que sirvam aos interesses de certas áreas regionais onde recebeu maior votação ou que constituam sua base eleitoral. Ademais, governo e parlamento podem simular o interesse em determinada legislação quando, na verdade, monitora os reflexos de algum contrabando incluído oportunamente no projeto para beneficiar determinada categoria de eleitorado.

Ao abordar a deformação do processo político no âmbito das emendas parlamentares individuais, o professor Ladislau Dowbor explica que o orçamento anual não reflete objetivamente as metas e prioridades do governo eleito, mas as preferências parlamentares em face do vínculo desses com os patrocinadores de suas campanhas política.



hoje grande parte do debate sobre a peça orçamentária proposta não versa sobre as prioridades dos transportes ou da educação, mas sobre as demandas picadas que representam muito mais a estratégia de sobrevivência de determinado representante público e o eventual vínculo com quem financiou a sua campanha, do que uma estratégia de desenvolvimento que o país ou uma região necessitam (DOWBOR, 2013, P. 30).

Nesta mesma linha de raciocínio, Jorge Hage, então Controlador-Geral da União, manifestou-se favoravelmente ao fim das emendas parlamentares individuais uma vez que elas pulverizam o orçamento em pequenas obras de interesse público menor e fazem com que o parlamentar federal exerça um papel de vereador, quando ele deveria estar preocupado com os grandes debates nacionais. Ademais essas emendas se transformaram no caminho habitual de desvios de recursos públicos, (HAGE, 2010). O orçamento público brasileiro, portanto, abriga essa intrincada rede de conveniência, pois na mesma peça (PPA, LDO, LOA) convivem planos, ações, projetos e programas democráticos, populistas e de interesse do mercado, os quais são processados e votados pelo parlamento, sob a vigilância atenta do governo federal.

Orçamento secreto: uma ameaça ao estado democrático de direito

A tese central sobre a efetiva aplicação de recursos oriundos do orçamento secreto é que o governo criou um mecanismo de cooptação política com o objetivo de ampliar sua base de apoio parlamentar nas duas Casas Congressuais. O método de funcionamento é relativamente simples: o Relator-Geral do Orçamento inclui despesas, mediante emendas, na Lei Orçamentária Anual (LOA); posteriormente, parlamentares aliados ao governo indicam os órgãos e entidades federais que serão beneficiados com os recursos para ele designados. Na verdade, o Relator-Geral, faz a interlocução entre o governo e o parlamentar que o apoia, dividindo fatia significativa do orçamento público (44,2 bilhões de reais nos três últimos anos),²² sob sua responsabilidade entre os diversos apoiadores do governo, notadamente nos momentos de votações importantes para o Planalto.

Desse *modus operandi* surgem uma série de embaraços que ameaçam, constroem e desafiam o Estado Democrático de Direito, dentre os quais:

a) Ausência de transparência na origem e na aplicação dos recursos - a falta de transparência dos gastos públicos subverte a cultura da transparência, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois desafia os mecanismos de *accountability*, dificulta o monitoramento da despesa pública pela sociedade e colabora com a corrupção. Ademais, a ocultação dos gastos contraria os fundamentos da Lei de Acesso à Informação (LAI), dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e das Normas Gerais do Direito Financeiro, os quais preveem que todas as receitas e despesas devem estar claramente definidas e detalhadas na lei orçamentária anual.

²² Valor empenhado por exercício: 2020 (19,7 bilhões); 2021 (16,7 bilhões); e 2022 (7,8 bilhões), totalizando 44, 2 bilhões de reais. Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Consulta realizada em 7 de julho de 2022.



Sobre o assunto, ao analisar monocraticamente a matéria, a Ministra Rosa Weber redefiniu o termo “orçamento secreto” para “sistema anônimo de execução das despesas”, conforme excerto a seguir:

O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal (grifo do autor) (MEDIDA CAUTELAR NA ADPF 854 DF, 2021, P. 2)

Neste contexto, é importante registrar que a despeito da Decisão da Ministra Rosa Weber de “*determinar a ampla publicização dos documentos sobre a distribuição dos recursos das RP-9 dos orçamentos de 2020 e 2021*”, emitida em 5 de novembro de 2021, até o momento não há informação pública estatal que confira zelo à transparência sobre os autores das emendas, valores, objetos e beneficiários. As instituições públicas (Câmara, Senado e órgãos do Poder Executivo Federal) têm divulgado em seus sites planilhas e documentos com conteúdos distintos e em formato PDF, o que dificulta sobremaneira o trabalho de comparação dos dados entre as fontes e a consolidação das informações. Ainda são precárias as informações sobre os verdadeiros autores das emendas (parlamentares e respectivos partidos políticos); os efetivos beneficiários (prefeituras e respectivos partidos); e os bens e serviços adquiridos. Algumas dessas informações só vieram a público após o empenho da despesa.

b) Favorecimento a parlamentares aliados do governo na distribuição de recursos – levantamento realizado pelo site Congresso em Foco²³ revela que entre os exercícios de 2020 e 2021 pelo menos 17 parlamentares indicaram emendas de relator-geral com valores acima de 100 milhões de reais. O parlamentar com maior valor em emendas neste período, Senador Márcio Bittar (União-AC) indicou quase 470 milhões, o equivalente a 30 vezes a cota de emenda parlamentar (RP 6); a Senadora Eliane Nogueira (PP-PI), mãe e suplente do filho Senador Ciro Nogueira, atual Chefe da Casa Civil da Presidência da República indicou 400 milhões de reais; e o Deputado Artur Lira (PP-AL), atual Presidente da Câmara indicou 360 milhões. Dos 17 parlamentares que mais receberam recursos, todos são filiados a legendas partidárias que apoiam o governo e formam um seleto grupo que largam com grande vantagem na disputa eleitoral deste ano, uma vez favorecidos com somas vultosas do orçamento público. Nesse contexto, não resta dúvida de que o critério de distribuição desses recursos é a afinidade ideológica e o compromisso desses parlamentares com o programa de governo do atual mandatário do País.

²³ Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/os-vips-do-orcamento-secreto-conheca-perfil-dos-parlamentares-com-maior-poder-de-indicacao/>



c) riscos para a efetividade do planejamento governamental – a realização de despesas oriundas de RP-9, tal qual as emendas parlamentares individuais, amplia o risco de má aplicação de recursos, pois a execução de investimentos escolhidos por meio de acordo político prejudica o andamento de projetos mais relevantes para a sociedade. Ao analisar a matéria, no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República, exercício de 2020²⁴, o Tribunal de Contas da União (TCU) afirmou que a ausência de procedimentos sistematizados dificulta o monitoramento e avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9, com riscos para a efetividade do planejamento governamental, assim como para a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição.

d) Uso do orçamento secreto como barganha política - o orçamento secreto facilita o uso do orçamento como instrumento de troca de favores políticos, mediante a transferência de recursos para redutos eleitorais de parlamentares da base aliada, em agradecimento pelo apoio aos projetos relevantes do governo. Um forte indício de que a troca de favores entre governo e parlamentares alinhados tem ocorrido constantemente 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 Emenda do Relator-Geral²⁵.

As evidentes contradições na implementação do orçamento secreto

O orçamento secreto revelou-se, na prática uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, uma vez que as justificativas institucionais para sua implementação foram esquecidas no decorrer do processo – por parlamentares e governo - e superadas por fatos incontestáveis levados ao conhecimento da população por meio da atuação vigilante da mídia nacional. Trata-se, portanto, de uma “*tailor-made laws*”, ou uma lei feita sobre encomenda para o parlamento sequestrar parte substancial do orçamento público, com a conivência e parceria do governo. No quadro a seguir, comparo as justificativas formais (propósitos declarados) com os elementos objetivos da execução da emenda de relator, caracterizando as contradições entre ambos:

Justificativas Formais (Propósitos declarados)	Contradições (Interesses revelados)
As emendas de relator seguem a previsão de emendamento aos projetos de lei orçamentária da Constituição Federal, conforme disciplinado pela Resolução n 1/2006-CN.	Embora o argumento da previsão normativa para a criação da emenda do relator-geral esteja correto, na prática, não foram identificados erros ou omissões de ordem técnica no

²⁴ Voto do Relator no TCU sobre as Contas do Presidente da República, exercício 2020, disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/processo*/numerosomentenumeros%253a|492220215/dtatuacaoordenacao%2520desc%252c%2520numeroomzeros%2520desc/0/%2520

²⁵ Levantamento realizado com base nos documentos entregues ao STF. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/os-cinco-partidos-mais-beneficiados-respondem-por-75-das-emendas-de-relator-informadas-ao-stf/>.



<p>O artigo 144 da Resolução nº 01/2006-CN prevê a possibilidade de serem apresentadas emendas de relator para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e atender às especificações dos Pareceres Preliminares.</p>	<p>orçamento, pois os recursos são destinados às bases eleitorais dos parlamentares que apoiam o governo.</p>
<p>As emendas de relator seguem o mesmo rito de execução das demais programações constantes das leis orçamentárias.</p>	<p>O STF se posicionou no sentido de que “o Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator”, deixando claro que as emendas de relator possuem um rito próprio em face de suas inovações.</p>
<p>As emendas de relator se diferem das emendas individuais e de bancada que tem caráter cogente, sendo assemelhadas às programações propostas pelo Poder Executivo, não sendo objeto de nenhum privilégio em relação a estas.</p>	
<p>A partir da instituição do RP 9 deu-se transparência as emendas de relator, permitindo a sua rastreabilidade.</p>	<p>Não obstante a determinação do STF de “<i>determinar a ampla publicização dos documentos sobre a distribuição dos recursos das RP-9 dos orçamentos de 2020 e 2021</i>”, até o momento a transparência dos gastos com RP-P é feito de forma amadora pelo governo e Congresso, de forma a dificultar a identificação dos reais autores das emendas e seus respectivos beneficiários. A transparência tem ocorrido por meio da imprensa que consolida e traduz os documentos em PDF para a sociedade.</p>
<p>As indicações de beneficiários não são vinculantes e se circunscrevem aos acordos políticos.</p>	<p>Os cinco partidos da base do governo (PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos) responderam por 75% dos valores das indicações de Emenda do Relator-Geral e os 17 parlamentares que indicaram emendas com valores acima de 100 milhões de reais são apoiadores do governo, rompendo, dessa forma com a isonomia republicana entre os parlamentares. Esses fatos contradizem veemente os argumentos oficiais.</p>
<p>Não existe relação biunívoca entre o autor da emenda e o ente beneficiado.</p>	



Para além das fragilidades técnicas das justificativas apresentadas para sua criação, o orçamento secreto, exclusivamente citado como emenda de relator pelo governo e Congresso, vão de encontro aos ensinamentos dos autores explorados no marco teórico desta pesquisa, notadamente sobre as características da lei no Estado Democrático de Direito.

Segundo Friedrich Hayek as leis devem ser gerais, abstratas e prospectivas para que o legislador não possa selecionar uma pessoa para ser objeto de coerção ou privilégio. No caso da Emenda do Relator-Geral do Orçamento, a lei foi redigida com a finalidade específica de beneficiar os parlamentares da base do governo atual. Os elementos de abstração, generalidade e prospecção não foram considerados por ocasião da formulação da lei, pelo contrário, o orçamento secreto é eivado de subjetividade (visa atender aos anseios de parlamentares aliados do governo); concretude (objetiva ampliar a base de apoio do governo no Congresso) e ignorância (não estar alicerçada em estudos técnicos e visa melhorar a performance eleitoral nas eleições deste ano).

Na contramão dos preceitos de Joseph Raz, de que “as pessoas devem obedecer às leis e serem reguladas por elas, mas essa regra também se aplica aos governantes”, governo e parlamento ignoram os princípios da legalidade, da impessoalidade e da eficiência que regem a Administração Pública Federal, para elaborar uma lei que privilegia os parlamentares associados ao governo atual, em detrimento das demais forças políticas, sem conexão com os planos e programas governamentais instituídos formalmente.

Trata-se, portanto, de uma lei arbitrária que fragiliza o Estado Democrático de Direito e não contribui para a construção de um País desenvolvido, justo e solidário, conforme preconizado no artigo 3º da Constituição Federal de 1988).

Em síntese, o orçamento secreto se revela numa lei feita sob medida, de natureza populista, que se ajusta inteiramente às explicações do Jurista José Afonso da Silva no sentido de que “o parlamentar tende a satisfazer primordialmente sua clientela eleitoral, por meio de propostas normativas que sirvam aos interesses de certas áreas regionais onde recebeu maior votação ou que constituam sua base eleitoral”. Nesse contexto, os levantamentos realizados pela mídia investigativa comprovaram que os recursos indicados pelos parlamentares que sustentam o governo foram direcionados para municípios de sua base eleitoral. Não se materializou, portanto, o ensinamento de Hayek de que “deve haver uma separação entre aqueles que fazem a lei e aqueles com a competência de aplicá-las, para que as normas não sejam feitas com casos particulares em mente”. Ao avesso, o sequestro do orçamento público foi combinado entre governo e Congresso.



Conclusão

Este artigo teve como objetivo principal discutir as contradições entre as justificativas formais utilizadas para a implantação do orçamento secreto no arcabouço jurídico do Brasil e a sua efetiva finalidade. O marco teórico trouxe significativa contribuição para a compreensão crítica da matéria e para a fundamentação das conclusões do trabalho, sendo importante realçar as lições de Friedrich Hayek, segundo o qual a lei deve ser geral, abstrata e prospectiva, para que o legislador não escolha uma pessoa para ser objeto dela; de Joseph Raz, no sentido de que as normas são aplicáveis aos cidadãos, mas os governos também são submissos a elas; e do professor José Afonso da Silva, na linha de que os parlamentos buscam priorizar o atendimento das demandas de sua clientela eleitoral.

Também é importante destacar que o orçamento secreto, intitulado formalmente de Emenda do Relator-Geral do Orçamento, é uma das tipologias da emenda parlamentar, sendo sua execução subordinada aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, eficiência e da transparência das informações sobre os gastos públicos. Em resumo, governo e parlamentares utilizaram as seguintes justificativas para respaldar a inclusão do orçamento secreto no mundo jurídico: a emenda de relator será utilizada para promover acréscimos em programações existentes ou criar novas programações na Lei Orçamentária Anual; a Resolução do Congresso Nacional nº 01/2006 é normativo suficiente para a criação desse mecanismo orçamentário; a emenda de relator segue o mesmo rito de execução das demais categorias já existentes e são rastreáveis e transparentes; e não existe relação biunívoca entre o autor da emenda e o ente beneficiado.

Dentre as contradições do discurso governamental é necessário destacar: não há transparência no processo, em especial sobre a titularidade dos autores e beneficiários finais das emendas; o STF deixou claro a existência de uma duplicidade de método de execução das emendas parlamentares, qualificando o orçamento secreto como sistema anônimo de execução; os 17 parlamentares que mais indicaram recursos para o orçamento secreto pertencem a legendas partidárias que apoiam o governo, formando uma classe seleta de congressistas que infringem a isonomia parlamentar; parlamentares dos cinco partidos da base do governo (PP, PL, PSD, União Brasil e Republicanos) indicaram 75% dos valores das Emenda do Relator, deixando evidente que o orçamento secreto tem por finalidade precípua a cooptação de congressistas para compor a base parlamentar do governo.

Esse sequestro combinado do orçamento público entre setores influentes do Congresso Nacional e o governo 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. Nesse sentido, Congresso e governo abandonaram a essência de suas finalidades: cuidar da sociedade brasileira, especialmente da parcela mais carente, que requer do governo e do parlamento a formulação de políticas públicas robustas voltadas ao enfrentamento das



graves questões econômicas e sociais do País e que lhes possibilitem concretizar seus planos e ter uma vida digna.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização.** Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1786129. Acesso em 10 jul 2022.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lido/2020/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em 8 Jul 2022.
- _____. Congresso Nacional. **Nota Técnica Conjunta n° 2/2019, de 10 de junho de 2019.** <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2020/NTC2-2019.pdf>
- _____. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional n° 5/2019 (PLDO 2020).** Disponível <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/136345>. Acesso em 10 Jul 2022.
- _____. Congresso Nacional. Resolução n° 1, de 2006-CN. **Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.** Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 10 Jul 2022.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 jul 2022.
- _____. Emenda Constitucional n° 123, de 14 de julho de 2022. **Reconhece o Estado de Emergência decorrente da elevação extraordinária dos preços dos combustíveis.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm#:~:text=A%20o%20art.%20225%20da,do%20petr%C3%B3leo%2C%20combust%C3%ADveis%20e%20seus. Acesso em 16 Jul 2022.
- _____. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 10 Jul 2022.
- _____. Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso às informações públicas.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 6 Jul 2022.
- _____. Lei n° 13.898, de 11 de novembro de 2019. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm. Acesso em 15 Jul 2022.
- _____. Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras**



providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 9 Jul 2022.

_____. **Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm. Acesso em 10 Jul 2022.

_____. **Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-638.htm. Acesso em 10 Jul 2022.

_____. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República.** 3º Edição, revista, atualizada e ampliada, 2018. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em 12 Jul 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.** Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em 10 Jul 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Prestação de Contas do Presidente da República**

exercício 2020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/contas-e-fiscalizacao/contas-do-presidente-da-republica>. Acesso em 10 Jul 2022.

CARTA CAPITAL. **Os cinco partidos mais beneficiados respondem por 75% das emendas de relator informados ao STF.** Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/os-cinco-partidos-mais-beneficiados-respondem-por-75-das-emendas-de-relator-informadas-ao-stf/>. Acesso em 12 Jul 2022.

CONGRESSO EM FOCO. **Jorge Hage: Emenda individual tem que acabar.** Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/jorge-hage-emenda-individual-tem-que-acabar/>. Acesso em 13 Jul 2022.

_____. **Os Vips do Orçamento Secreto.** Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/os-vips-do-orcamento-secreto-conheca-perfil-dos-parlamentares-com-maior-poder-de-indicacao>. Acesso em 12 Jul 2022.

DOWBOR, Ladislau. **Os Estranhos caminhos do nosso dinheiro.** Disponível em <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/207>. Acesso em 13 Jul 2022.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão.** São Paulo: Instituto Liberal, 1990.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política.** São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

RAZ, Joseph. **The Authority of Law: essays on Jaw and morality,** New York, Clarendon Press, 1979.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis.** São Paulo: Malheiros, 2017.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a Subversão do Estado de Direito. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos.** Disponível em <http://old.scielo.br/pdf/sur/v4n6/a03v4n6.pdf>. Acesso em 6 jul 2022.