

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

SABRINA LOPES DA SILVA SANTOS

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO SECRETO À LUZ DO VOTO
DA MINISTRA ROSA WEBER**

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2023

SABRINA LOPES DA SILVA SANTOS

**A INCOSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO SECRETO À LUZ DO
ORÇAMENTO SECRETO**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Francisco José Martins Bernardo de
Carvalho

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2023

SABRINA LOPES DA SILVA SANTOS

**A INCONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO SECRETO À LUZ DO VOTO
DA MINISTRA ROSA WEBER**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do
Trabalho de Conclusão de Curso de SABRINA LOPES DA
SILVA SANTOS

Data da Apresentação 08/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Orientador: PROF. ESP. FRANCISCO JOSÉ MARTINS BERNARDO DE CARVALHO-
UNILEÃO

Membro: PROFA. MA. IAMARA FEITOSA FURTADO LUCENA-UNILEÃO

Membro: MAGDA COSA SILVA

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2023

A INCONSTITUCIONALIDADE DO ORÇAMENTO SECRETO À LUZ DO VOTO DA MINISTRA ROSA WEBER

Sabrina Lopes da Silva Santos¹
Francisco José Martins Bernardo de Carvalho²

RESUMO

O *orçamento secreto* foi uma estratégia do qual beneficiava integrantes da base parlamentar do Executivo, mediante a dispensa de emendas orçamentárias, em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, manipulando o instrumento das emendas do relator (RP9), ocultando a identidade dos parlamentares que fazem parte e a quantia (quinhão ou cota), na divisão informal do orçamento. Não havendo previsão constitucional, a emenda do relator é responsável pela categoria orçamentária. No exercício financeiro de 2020 a 2022, destinando dezenas de bilhões, para finalidades vagas, ambíguas e genéricas, logo, não fazendo parte dos preceitos de planejamento, transparência e responsabilidade jurídica, que está presente na Constituição Federal/88. O Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, em julgamento encerrado no dia 19/12/2022, por seis votos a cinco, a Inconstitucionalidade do Orçamento Secreto, tendo, como relatora da sessão a Senhora Ministra Rosa Weber. A Corte utiliza da arguição do descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, afins de interesses meramente individuais e políticos. O método utilizado nesta pesquisa é dedutivo, forma de explicar e racionalizar a realidade, com base em leis e teorias gerais em direção a casos particulares. Partindo de uma situação geral como um período do Orçamento Público, para algo mais específicos os votos da Ministra Rosa Weber, sobre as emendas do Relator.

Palavras Chave: Orçamento Secreto. Inconstitucionalidade. Governo. Emendas do Relator.

ABSTRACT

The secret budget was an alleged plot to benefit members of the Executive's parliamentary base by releasing budget amendments in exchange for legislative support in the National Congress, manipulating the instrument of the rapporteur's amendments (RP9), hiding the identity of the parliamentarians who are part of it and the amount of Money (quota or share) in the informal sharing of the budget. If there is no constitutional provision, the rapporteur's amendment is responsible for the budget category. In the financial year from 2020 to 2022, tens of billions were earmarked for vague, ambiguous and generic purposes, thus not being part of the precepts of planning, transparency and legal responsibility, which are present in the Federal Constitution/88. The Federal Supreme Court (STF) declared the Unconstitutionality of the Secret Budget in a trial that ended on December 19, 2022, by six votes to five, with Justice Rosa Weber as rapporteur for the session. The Court uses the argument of non-compliance to challenge systemic omissions and institutional practices of the Public Powers, related to merely individual and political interests. The method used in this research is deductive, a way of explaining and rationalizing reality, based on general laws and theories towards particular cases. Starting from a general situation such as a period of the Public Budget, to something more specific the votes of Minister Rosa Weber, on the amendments of the Rapporteur.

Keywords: Secret Budget; Unconstitutionality; Government; Rapporteur's Amendments.

¹ Discente, do Curso de bacharelado em Direito e pós-graduanda em Legislação Tributária-Unileão.

² Docente do Curso de Direito do Centro Universitária Leão Sampaio - Pós Graduado em Direito Previdenciário e Trabalhista pela Universidade Regional do Cariri - Pós-Graduado em Direito Público pela Faculdade LEGALE - Pós Graduado em Gestão Pública pela UECE

1 INTRODUÇÃO

O *orçamento secreto*, também conhecido como emendas do relator (RP9), foi uma estratégia política brasileira, foi durante exercício financeiro de 2020 a 2022, havendo uma enorme repercussão em torno do tema. Foi partilhado secretamente, de acordo com o BBC News Brasil 2022, dezenas de bilhões de reais entre parlamentares que fazem parte do Congresso Federal.

No que foram vinculadas tais quantias, a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. Logo opondo-se ao processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, responsabilidade fiscal e da transparência.

É configurada prática institucional inadmissível, fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º) (BRASIL, 1988); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput) (BRASIL, 1988); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) (BRASIL, 1988); e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000); além de incompatível com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) (BRASIL, 1988); e com as diretrizes que norteiam 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”, 37, caput e § 3º, II, 165- A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V) (BRASIL, 1988).

As emendas da Arguição de descumprimento do preceito fundamental do “orçamento secreto” (denominado pelo o identificador orçamentário RP9). As ADPF 850: o indicador de resultado primário RP nº9, da Lei orçamentária Anual (LOA) de 2021, despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, com exceção recomposição e correção de erros e omissões; ADPF 851: o reiterado desvirtuamento das emendas do relator, a apreensão de valores relevantes sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária; ADPF 854: o identificador do resultado primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda do relator-geral), logo das emendas do Orçamento de 2021; Aditamento da ADPF 854: e I do Ato Conjunto nº 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021; II da Resolução nº 02/2021, do Congresso Nacional, que deu nova redação da Resolução nº 01/2006, do Congresso Nacional; e III do Decreto nº 11.190/2022. ADPF 1.014: I inconstitucionalidade do identificador de resultado primário (RP) nº 9, previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022; II declaração de inconstitucionalidade do Ato Conjunto nº 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado

Federal, de 25 de novembro de 2021, no que diz respeito às rubricas orçamentárias consignadas ao indicador RP 9; e III declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 11.190/2022.

A Ministra Rosa Weber afirma que são adequadas as arguições de descumprimento de preceito fundamental. Apontam-se como violados, in casu, os preceitos fundamentais concernentes ao princípio republicano, ao princípio da igualdade (art. 5º, I, e 19, III) (BRASIL, 1988). Aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativas (arts. 5º, XXXIII, 23, I, e 37, caput, § 3º, II, e § 16) (BRASIL, 1988). Bem como ao conjunto de preceitos estruturantes da Constituição orçamentária (arts. 163 a 166) (BRASIL, 1988).

É verdade que não deve excluir do Poder Judiciário o controle do processo legislativo orçamentário previsto nas regras de envergadura constitucional que o conformam, no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal/88, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. Tende a ser prejudicados os direitos de entes federativos casualmente na distribuição de recursos orçamentário da União, em desarmonia com o modelo constitucional; é direito constitucional dos membros das Casas legislativas participarem de forma igualitária, no ajuste do orçamento. Direito de todos cidadãos brasileiros que sejam racionais e capazes de fazer o uso dos recursos públicos, diante da transparência da Lei Fundamental.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A primeira Constituição brasileira 1824, o projeto de orçamento anual, era homologado sem grande oposição, já que a Assembleia Geral não contava com estrutura técnica adequada para sua análise, não era disposto o acesso aos dados financeiros relevantes mantidos pelos órgãos governamentais, propuseram o sistema orçamentário em que o Rei sujeita despesas à aprovação prévia do parlamento à luz do art. 15, X.

A Constituição republicana de 1891, conferiu ao próprio Congresso Nacional competência plena para “orçar a receita” e “fixar a despesa federal”, sem retirar do Executivo. No entanto, a atribuição de elaborar a proposta orçamentária anual, houve aprimoramento no sistema constitucional de checks and balances com a ampliação do controle parlamentar sobre

as contas públicas (art. 34, § 1º), vindo a ser instituído, para esse fim, o Tribunal de Contas da União, como órgão auxiliar das Casas Legislativas da União (Art.18).

Sob as Constituições de 1934 e de 1937, as atribuições orçamentárias e fiscalizatórias do Poder Legislativo sofreram progressivo esvaziamento. Durante a vigência do Estado Novo, no período de 1937 a 1946, o Congresso Nacional foi fechado, passando o Executivo a dispor sobre o orçamento federal, com ampla discricionariedade, por meio de decretos.

A promulgação da Constituição de 1946 marca o fim do período do Estado Novo. Com o novo regime democrático, o Congresso Nacional tem restauradas suas funções, ampliando-se a participação dos Deputados e Senadores no processo orçamentário pelo instrumento das emendas parlamentares. Estudos apontam evidências de descontrole no emprego das emendas parlamentares durante esse período. A utilização de emendas orçamentárias sem a necessária indicação dos recursos necessários instaurou quadro anárquico-legislativo, as verbas públicas utilizadas de modo casuístico sem que existissem parâmetros capazes de definir objetivos, diretrizes ou metas a serem seguidas

As Cartas outorgadas de 1967 e de 1969 (EC nº 1/69), marcaram a ascensão autoritária dos militares ao Poder e, conseqüentemente, o depauperamento dos poderes do Congresso Nacional naquele período. Foram mitigadas as atribuições orçamentárias do Poder Legislativo e reduzidas suas funções controladoras.

Na atualidade, de acordo com a definição de Aliomar Baleeiro, 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”.

Dando segmento ao orçamento público o Oswaldo M. Anches, conceitua os limites, assumindo natureza de instrumento político:

Por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de checks and balances constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado (ANCHES, 1993)

O limite da capacidade financeira do Estado, são fixadas as despesas, de acordo com o *quatum* que se espera arrecadar, mesmo a receita sendo estimadas, já que não pode afirmar com certeza se a previsão irá se concretizar antecipadamente. Assim, a previsão da arrecadação (receitas) e a definição dos gastos (despesas) são os pilares do orçamento equilibrado, indicadores da viabilidade sustentável da administração financeira do Estado, vedando-se à Administração Pública a formulação de previsões superestimadas ou irreais.

A função do orçamento público instrumentaliza a atividade financeira do Estado. Em sua forma mais elementar, tem a função de prever a receita e fixar a despesa para determinado período (CF, art. 165, § 8º). As receitas são apenas estimadas, pois não se pode afirmar com certeza se a previsão irá se concretizar tal como antecipada. Impõe-se, contudo, quanto à expectativa de arrecadação, o dever de sinceridade, assim como observa Aurélio Pitanga Seixas Filho:

“É o orçamento público, aprovado por lei do Congresso Nacional, o instrumento jurídico que define o tamanho da despesa governamental para o exercício financeiro anual seguinte, resultante da soma das despesas específicas decididas política e economicamente, pelos representantes dos contribuintes”.

O orçamento público não tem à sua função meramente contábil, mas assume também a natureza de instrumento político, pela mesma razão, entende-se que foi constituídos em critérios políticos, a ação de desembolsar e a escolha do destino das despesas públicas envolvem decisão com alguma medida de discricionariedade. Quem detém o poder de escolha, validamente, devem favorecer a redução dos gastos e a política de austeridade fiscal, prestigiar a promoção da justiça social e a ampliação das despesas públicas, conforme os valores predominantes determinado por representantes eleitos pelos os cidadãos.

A atividade de planejamento, é antiga e encontra sua expressão financeira nos três principais diplomas legislativos orçamentários, são eles o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, todos ligados entre si.

De acordo com o Hugo de Brito Machado “O plano plurianual presta-se ao estabelecimento de metas e ao planejamento de longo prazo (quatro anos). Nele devem estar contidos as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. A lei de diretrizes orçamentárias, por sua vez, deve conter as metas a serem seguidas especificamente na feitura da lei orçamentária. Para que isso seja possível, deve ser feita ainda no primeiro semestre do ano (ADCT, art. 35, § 2.º, II), de sorte a os parâmetros nela indicados poderem atuar na elaboração da lei orçamentária relativa ao ano subsequente. E, de modo mais específico, a lei orçamentária anual deverá conter os orçamentos propriamente ditos, ou seja, a previsão de todas as receitas e despesas da União.”

É de suma importância, o conhecimento dos três orçamentos (fiscal, de investimento e de seguridade social), embora integrantes da lei orçamentária anual, são necessariamente distintos e autônomos entre si. Contudo, o orçamento, nos Estados é um importante instrumento de controle da atividade financeira. Esse controle é exercido pelo Poder Legislativo, sua elaboração e posterior aprovação das contas correspondentes, e pelo Judiciário,

no âmbito do controle jurisdicional, e também pela sociedade, em razão da publicidade e da transparência exigidas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, a propósito, dispõe:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

É essencial que esse controle aconteça, em respeito à democracia e participação popular, a legislação referente à tributação e às políticas públicas, que assumem papel meramente simbólico quando os gastos públicos são efetivamente direcionados a fins diversos daqueles anunciados pelos governantes em seus discursos.

2.2 PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E IMPESSOALIDADE

Administração Pública tem o dever do compromisso com a veracidade, a acessibilidade, a fidelidade do seu conteúdo e a qualidade da informação prestada. A Clareza, correção e honestidade no tratamento das informações é necessário para que um documento público seja considerado transparente.

André Ramos Tavares, faz o seguinte comentário à Constituição Federal:

Ao garantir o direito à informação, está exigindo dever de veracidade na sua prestação direta pelo Estado e seus agentes. Seria tornar letra morta a Constituição, nesse direito específico, se as informações assim prestadas não fossem amplamente confiáveis. De pouco ou nada valeria impor ao Estado o dever de informar se lhe fosse permitido ‘trabalhar’ a informação a ser prestada, deturpando e manipulando dados. Isso significa que não é permitido ao Estado informar (dar publicidade) contrariamente a seus registros ou informar a não informação, ocultando indevidamente dados dos quais dispõe. Assim, o direito incide sobre todas as informações, seja sob a forma de documentos ou de gravações, em qualquer tipo de suporte.

Transparência é um conceito vasto que se firma pela participação popular, pela publicidade, que visa a visibilidade, acesso, conhecimento das atividades administrativas, assim tendo um controle institucional sobre Administração Pública por meio dos demais princípios.

Nos termos do art. 165, § 6º, da CF/88, que consagra o princípio da transparência, o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. A finalidade da exigência é a de tornar mais fácil a compreensão do orçamento e do impacto, nele, dos aludidos subsídios e benefícios. Tendo em

³vista, que se trata de assunto técnico e relativamente complexo, o dever de transparência impõe, para que o orçamento cumpra a sua função, que as informações estejam nele dispostas de forma clara e de fácil compreensão, e não ocultas ou disfarçadas.

Com o propósito de dar efetividade a este princípio, e ao da publicidade, a seguir examinado, que com ele se relaciona, o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, determina a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem como as prestações de contas, o relatório de execução orçamentária e de gestão fiscal, inclusive por meio de versões simplificadas, para auxiliar na compreensão por parte do público.

A publicidade motivação e participação são subprincípios do princípio da transparência. Ele atua na explicação e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão, assim também na informação de que a Administração Pública planeja, executa ou realiza. O consenso doutrinário, quanto à conexão do dever moral de pagar tributos (*tax morale*) e a percepção de que o governo aplica bem os recursos arrecadados, sem desvios ou práticas de corrupção; no Brasil o índice de *tax morale* é baixo, Segundo Richard Bird, 2019.

A primeira é a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, aplica-se aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos tribunais de conta e ministérios públicos. Entidades privadas sem fins lucrativos são igualmente obrigadas a dar publicidade e informações sobre recursos públicos por elas recebidos. Mecanismos esses para que qualquer pessoa, física ou jurídica; requeira e receba informações públicas para todo e qualquer órgão e entidade.

A segunda é a Lei Complementar 178/2021, que constituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, que tem o objetivo de reforçar a transparência fiscal dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e compatibilizar as respectivas políticas fiscais com a da União. Em linhas gerais, trata-se de possibilitar que Estados e Municípios com baixa capacidade de pagamento tenham suas operações de crédito avalizadas pela União, em face da adoção de medidas mais rígidas de ajuste e transparência fiscal.

A Constituição de 1988, dispõe métodos de controle das contas públicas, previsto no artigo 74, § 2º, a legitimidade de qualquer cidadão, associação, sindicato ou partido político, para realizar denúncias relativas a ilegalidades ou irregularidades em face do Tribunal de Contas

³ Princípio da transparência administrativa está disposto nos art.5º, XXXIII, XXXIV, b, LX e LXXII, a; art.30, III, 31, §3º, art. 37, caput e §1º, §3º, II, e 7º, art.39, §6º, Art.50, 58, III, 93, IX, 139, III, 165, §3º, 216, §2º, e 225, IV, v.g. (BRASIL,1988)

da União. Significa o direito relevante, na possibilidade da atuação ativa do cidadão no controle da responsabilidade fiscal dos agentes públicos. Também pode citar o sistema “Siga Brasil”, do Senado Federal, que traz informações simplificadas, acerca do orçamento público e, ainda, o Portal da Transparência do Governo Federal, de iniciativa da Controladoria-Geral da União, que ajuda a todos o melhor controle.

Ocorreram alterações legislativas subsequentes que tiveram por objetivo detalhar ainda mais o controle das contas públicas, pela criação de instrumentos de acesso aos números do orçamento, que inclui receitas, despesas e dívida pública. Nos termos do artigo 48, § 1o, inciso I, garante a transparência pelo incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentarias e Lei Orçamentaria Anual. O que levam o cidadão no centro do debate quanto ao destino das verbas públicas, conferindo maior senso de pertença ao Estado, que se alimenta de receitas cuja origem é majoritariamente privada.

Por fim, especificamente quanto à prestação de contas da União e à garantia de transparência e publicidade dos gastos. De acordo, com o artigo 49 da LRF, inalterado desde a publicação da lei, determina a disponibilização das contas do Chefe do Poder Executivo por todo o exercício financeiro. Essas contas ficarão à disposição dos cidadãos e instituições da sociedade, para consulta, no Poder Legislativo respectivo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração. O parágrafo único, desse mesmo dispositivo estabelece a necessidade de apresentação de demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, como o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com a indicação dos empréstimos e financiamentos realizados, bem como avaliação do impacto fiscal das atividades no exercício.

2.3 ORÇAMENTO SECRETO

Desde de 2021, há grande repercussão e debates em torno do Orçamento Público, especificamente o Orçamento Secreto (emendas do relator), instrumento esse criado na conjuntura da implementação do orçamento impositivo (EC 100/2019). São emendas, das quais oferece ao parlamentar relator do orçamento o direito de expor despesas que deveriam ser priorizadas pelo Poder Executivo, dispostas na LDO/2020 (Lei nº 13.898/2019, com as alterações da Lei nº 13.957/2019) e da LDO/2021.

A Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, concedeu debates em orno dos princípios da publicidade, transparência e impessoalidade com o manuseio de verbas públicas. Isso porque

[...] as emendas de relator (RP 9), orçadas em R\$ 16,850 bilhões na LOA de 2021, parcialmente vetadas pelo presidente da República, não respeitam o limite da RCL [receita corrente líquida] ou qualquer outro indicador; não permitem identificar o parlamentar proponente; o valor inicialmente proposto, além de facilitar casuísmos próprios de negociação “paroquial”.

Segundo reportagem intitulada “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”, publicada em 08/05/2021. Foi um esquema entre o Poder executivo e a base parlamentar, no qual pela troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, ocorreu liberação de emendas orçamentárias.

Um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro, no final do ano passado, para aumentar sua base de apoio no Congresso criou um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas, boa parte delas destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos valores de referência fixados pelo governo.

A dimensão do orçamento público foi de proporção alarmante, um mistério das negociações, com o destino de valores exorbitantes. Visto que, “foram encaminhados diretamente por Senadores e Deputados, ou Líderes, à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV” (Petição STF nº 23165/2022). No qual, até o presente momento um grupo restrito e incógnito de parlamentares, estão escondidos pelo véu da rubrica RP9.

Segundo a pesquisa da lavra do economista Marcos Mendes, os Deputados e Senadores brasileiros interferem até 20 vezes mais no orçamento, do que os parlamentares dos países integrantes da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O estudo mostrou que não apenas a extensão, mas também, a intensidade das intervenções do Legislativo brasileiro nas propostas orçamentárias do Executivo Federal são muito superiores aos padrões verificados nos demais países comparados, como Eslováquia, EUA, entre outros.

De acordo, com o Presidente do Senado Rodrigo Pacheco, suprime a possibilidade de indicação de emenda por “usuário externo”, e obrigatoriamente a destinação de 50% das emendas do Relator-Geral para “ações e serviços públicos de saúde ou assistência social”, observando o critério de proporcionalidade, preservando a prerrogativa do Poder Executivo, na condução do orçamento público da União.

As Emendas do Relator Geral do orçamento, forma reinseridas no ordenamento jurídico brasileiro através da alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no exercício de 2020, e não desvirtua das emendas parlamentares individuais, de natureza impositiva, à luz do art.166-A da Constituição Federal (BRASIL/88), já que essas despeita a permissão a pulverização de

recursos públicos, em face, dos interesses eleitorais dos deputados, identificados os autores e receptivos beneficiários, situação que tem possibilidade de rastreamento da despesa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLOGICOS

Essa pesquisa tem como natureza básica pura, com objetivos descritiva, abordagem qualitativos e quanto as fontes bibliográficas, procedimento documental. O método da pesquisa é dedutiva, um tipo de estrutura de raciocínio lógico, que tem finalidade de chegar a uma conclusão específica, utilizando uma ideia generalista particular, a base de pesquisas, estudos e investigações sobre o tema apresentado.

De acordo com Isabella Moretti é uma abordagem de pesquisa que pressupõe que as premissas sejam verdadeiras para que a conclusão do estudo seja verdadeira. Ela sempre parte de um panorama geral em direção a um contexto mais específico. O objetivo de pesquisa é gerar conhecimento capacitando pesquisas futuras sobre o tema e de conhecimento necessário do funcionamento público.

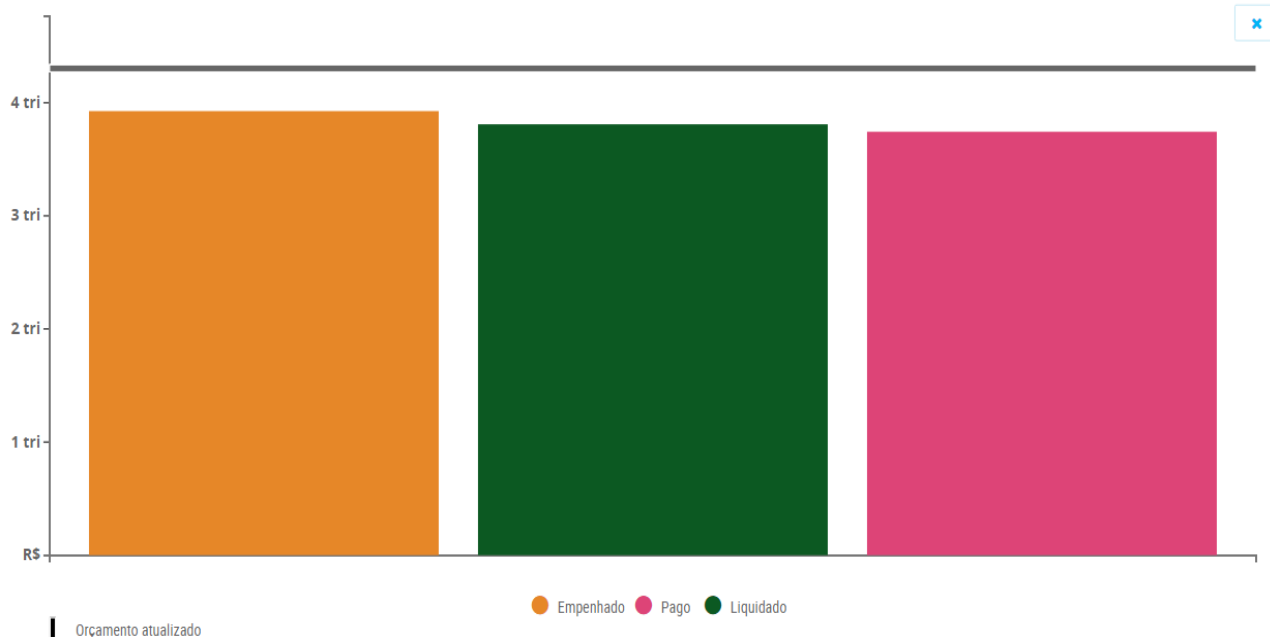
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 PERFIL DE ANALISE DA PESQUISA

O orçamento secreto ocorreu no exercício financeiro ano de 2021, e votado como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em dezembro do ano seguinte, a pesquisa tem como analise o voto da Ministra Relatora Rosa Weber.

Como apresentando neste artigo, o que ocorreu no período mencionado anteriormente, deixou como um mistério os fins dados as certas quantias que foram gastas pelo orçamento secreto. No portal da transparência que tem como intuito principal a clareza sobre o destino de despesas pública, há valores orçamentários, abaixo estão expostos os panoramas anuais referente ao ano de 2021:

GRÁFICO 1: EXECUÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO DO ANO CORRENTE



● Empenhado R\$ 3.926.232.795.832,16

● Pago R\$ 3.743.788.837.265,51

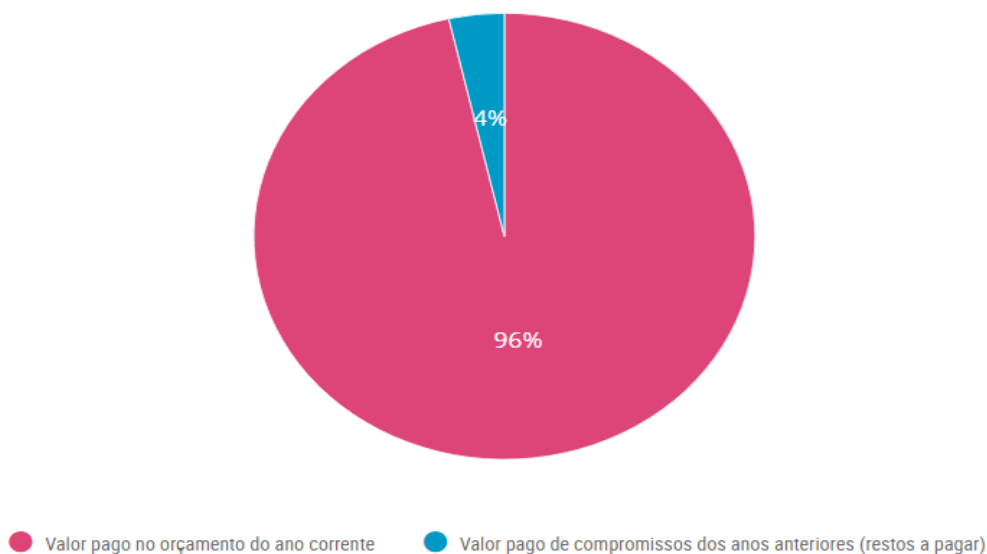
● Liquidado R\$ 3.809.519.545.841,07

Orçamento atualizado R\$ 4.334.235.538.956,56

PORTAL DA TRANSPARENCIA 2021

A execução das despesas estão previstas no orçamento, em amarelo o valor empenhado é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído, em verde é o valor liquidado quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou, conferindo que o bem foi entregue corretamente ou que a etapa da obra foi concluída como acordado, e em rosa o valor pago, repassando ao vendedor ou prestador de serviço contratado.

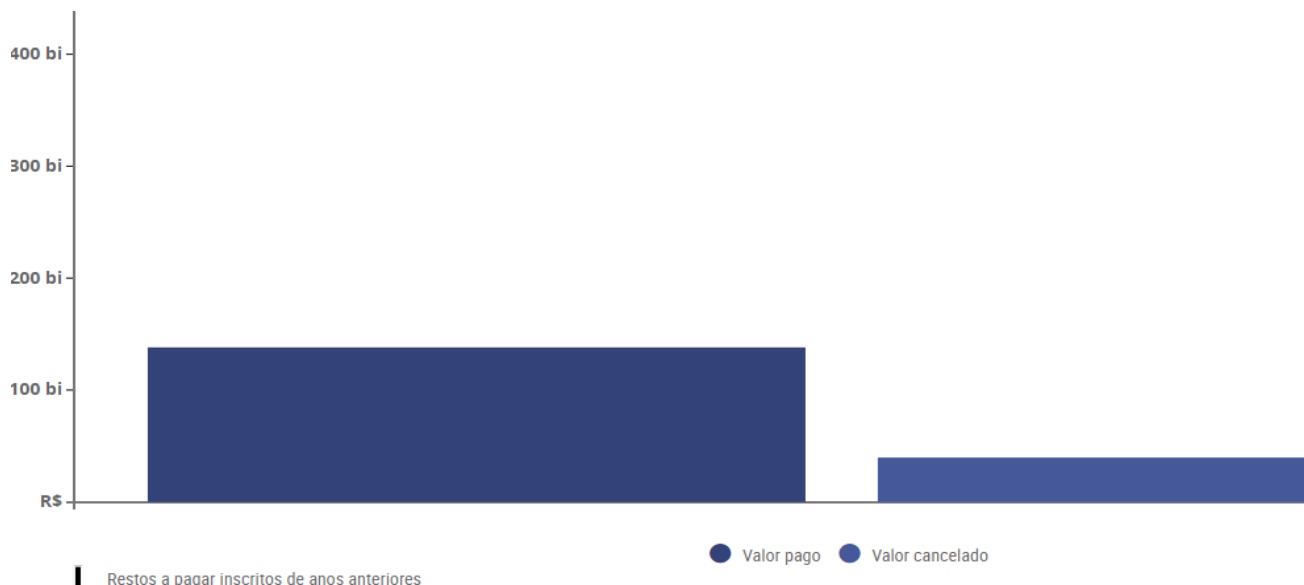
GRÁFICO 2: DETALHAMENTO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS NO ANO CORRENTE



Fonte: Portal da Transparência 2021

● Valor pago no orçamento do ano corrente R\$ 3.743.788.837.265,51 ● Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar) R\$ 138.086.294.134,68 **Total R\$ 3.881.875.131.400,19**

GRÁFICO3: EXECUÇÃO DOS COMPROMISSOS DE ANOS ANTERIORES (RESTOS A PAGAR)



Fonte: Portal da Transparência 2021

● Valor pago R\$ 138.086.294.134,68 ● Valor cancelado R\$ 39.673.367.800,17

Inscrições em restos a pagar 2020 R\$ 450.887.029.508,56

Restos a Pagar são as despesas com compromisso de utilização no orçamento, mas que não foram pagas até o dia 31 de dezembro. Em azul escuro é o valor pago, e em azul o valor cancelado.

As emendas do relator consiste em um desvio de quantia exorbitante, para destino indeterminado, pois foi dentro do orçamento, que aconteceu o ato inconstitucional. Segundo a Ministra Relatora Rosa Weber “o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) encontra-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” (WEBER,2022)

4.2 ETAPA 1: METODOLOGIA ATIVA PARA REFERENCIAL

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou o orçamento secreto como inconstitucional, pois houve descumprimento de preceitos importante para Constituição Federal/88. Declarado, em julgamento encerrado no dia 19/12/2022, por seis votos a cinco, a Inconstitucionalidade do Orçamento Secreto, tendo, como relatora da sessão a Senhora Ministra Rosa Weber.

Os ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, votaram em prol de cessar o “orçamento secreto” e restringir o uso das emendas do relator apenas para “concertos” no orçamento, sem referências parlamentares, como nos anos anteriores de 2019.

A relatora Rosa Weber, votou por julgar inconstitucional o procedimento, entendendo que há violações à Constituição, entre as quais: não garantir a transparência na destinação dos recursos; beneficiar um grupo restrito de parlamentares; e abrir espaço para barganhas políticas. A ministra entendeu ainda que, pela Constituição, o relator não tem o poder de criar novas despesas, só fazer ajustes e correções técnicas.

Os outros cinco Ministros votaram compreendendo que as emendas de relator conseguem continuar sendo distribuídas pelo relator do orçamento, desde que, com medidas mais transparentes, votaram desta forma, os Ministros Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes, André Mendonça e Dias Toffoli. No entanto, houve discordância a quais providências adotar para aperfeiçoar o modelo.

No caso o André Mendonça, divergiu parcialmente da relatora. Entendeu que a Constituição permite que as emendas de relator ampliem ou criem novas despesas no orçamento, para além dos ajustes. Mas, assim como Rosa Weber, Mendonça reconheceu que o Congresso deve tomar medidas para garantir maior nível de transparência e publicidade na aplicação desses recursos. E votou por um prazo de 60 dias para que as emendas de relator tenham, nesse sentido, as mesmas regras das emendas individuais e de bancadas.

Nunes Marques, votou pela rejeição das ações por questões processuais. Para o ministro, eventual apuração de irregularidades deve ser feita por órgãos de controle. Mas ressaltou a necessidade de transparência para este tipo de emenda. E deu um prazo de até 30 dias para que isso ocorra. Alexandre de Moraes, Também divergiu parcialmente de Rosa Weber. Considerou que o relator do Orçamento tem o direito constitucional de criar ou ampliar gastos. Concordou com os demais ministros que as emendas de relator precisam seguir critérios de transparência. Mas foi além: votou para que as emendas do orçamento secreto sigam regras mais rigorosas para a distribuição entre os parlamentares, seguindo o princípio da proporcionalidade – ou seja, de acordo com o tamanho das bancadas dos partidos.

Já Dias Toffoli, Estabeleceu critérios ainda mais específicos para as emendas do orçamento secreto. Além da transparência e proporcionalidade, Toffoli votou para que as emendas se enquadrem dentro dos programas estratégicos do Executivo e que tenham limite de valores para cada município.

4.3 ETAPA 2: METODOLOGIA ATIVA PARA REFERENCIAL (Proposta baseada no TBL)

Com o intuito de discutir aspectos inerentes à escrita científica, foi aplicada uma metodologia onde foram selecionadas votos de Ministros, livros sobre Direito Financeiro, notícias referentes ao acontecido durante o período.

Seguindo as etapas propostas por Harts (2015), no qual os estudantes, a partir do conhecimento prévio adquirido não apenas a partir da abordagem tradicional, como também a etapa construtivista (BOLLELA, 2014), que aplica em grupo a escrita a partir dos textos disponibilizados, trabalhando a construção de algo novo conforme mencionado por Borges (2014).

4.3 ETAPA 2: METODOLOGIA PARA COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Nessa etapa foram analisados dados coletados para a pesquisa em sessão do Supremo Tribunal Federal (STF), em livros, notícias relacionadas a determinado acontecimento, sites governamentais, entre outros. Estando dispostos por toda a pesquisa, fundamentadas e referenciadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se na pesquisa feita neste trabalho, com o objetivo de analisar do voto da Ministra Relatora Rosa Weber, acerca do tema Inconstitucionalidade do Orçamento Secreto. O estudo sobre Orçamentos e princípios referentes ao Direito Financeiro do Brasil, retrata o importante e relevante acontecimento político, onde todos brasileiros foram afetados, pois ocorreu um desvio de exorbitante quantia monetária pública, que seria destinado as finalidades sociais. Deve ser de conhecimento de todos o Orçamento público, no qual deve ser transparente e de fácil acesso ao conhecimento geral, pois apenas desse modo, que torna-se de conhecimento geral, o destino do orçamento nacional.

É de suma importância, o conhecimento do orçamento público como algo essencial na vida dos cidadãos. A partir do direito a voto, o poder de escolha que a democracia proporciona, a visibilidade e transparência que vem tornando-se cada dia mais obrigatório, a clareza com cidadãos, o fácil acesso a órgãos públicos e site governamentais, faz com que a relação se torna mais próxima.

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes. (PORTAL DA TRANSPARENCIA, 2023)

A fiscalização e estar ciente das várias etapas orçamentárias, com a Lei do Plano anual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA), das quais o conhecimento é imprescindível, pois assim, é dever do cidadão saber sobre as decisões e finalidades das ações governamentais.

Com o objetivo de explicar como foi o processo de inconstitucionalidade do orçamento secreto. Apontar a importância do conhecimento da matéria a ponto de uma melhor orientação e escolha política. Um estudo acerca do tema que por ser um fato pouco comentado, gerando certa alienação populacional.

O descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionais, violados pela a emenda do relator, teve um grande desvio, dos qual a quantia deveria ser destinadas para melhorias dos brasileiros(as), e não para interesse individuais e secreto, já que não consegue descobrir as identidades dos envolvidos.

A Ministra Rosa Weber, relatora da sessão fundamentou seu voto e juntamente com os ministros Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, votaram em prol de cessar o “orçamento secreto”. Foram dispostos nos votos a história e conceitos referente ao direito financeiros, administração pública, sobre por completo o orçamento público.

REFERÊNCIAS

ANCHES, Oswaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.**

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.** p. 55. RAP. 1993

PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso.** O Estado de S. Paulo. 08.5.2021. Disponível em

“**Comentários à Constituição do Brasil**”, coordenado por J. J. Gomes Canotilho, Gilmar Ferreira Mendes, Ingo Wolfgang Sarlet, Le nio Luiz Streck e Léo Ferreira Leony, p. 376, 2ª ed., 2018

PIRES, Breno. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso.** O Estado de São Paulo. 08/05/2021. Disponível em:
<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>>.

Para melhor compreensão do princípio da transparência, recomenda-se ao leitor que acesse os portais “Siga Brasil” e “Portal da Transparência”, disponíveis na internet respectivamente em:
<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrazil>>; <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Manual de Direito Tributário.** [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774883. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774883/>. Acesso em: 30 out. 2023.
[Lei de Responsabilidade Fiscal — Tesouro Nacional \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/tesouro-nacional)

PISCITELLI, Tathiane. **Orçamento secreto para além da aridez do direito financeiro. Valor Econômico, Fio da Meada, out./2022.** Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meada/post/2022/10/orcamento-secreto-para-alem-da-aridez-do-direito-financeiro.ghtml>.

SANTOS, Lenir, MORETTI, Bruno. **Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? Conjur, 09/09/2021.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opinioao-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico#_ftn1>.

Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021. Disponível em:
<<https://legis.senado.leg.br/norma/35212493/publicacao/35215392>>.

ORÇAMENTO Secreto banca fraudes no SUS. Revista Piauí, 07/07/2022. Disponível em:
<<https://piaui.folha.uol.com.br/orcamento-secreto-banca-fraudes-no-sus/>>.

Cf. decisão disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>>.

PORTAL DA TRANSPARENCIA. Disponível Panorama do Governo Federal - Portal da transparência (portaldatransparencia.gov.br)

VOTO ROSA WEBER, disponível em:

ADPF854.VOTO.PRESIDENTEMINISTRAROSAWEBER.pdf (stf.jus.br)

MORETTI, I. Método dedutivo: saiba como usar essa abordagem na pesquisa. Regras para TCC, 24 ago. 2021. Disponível em:

<<https://regrasparatcc.com.br/primeiros-passos/metodo-dedutivo/>>. Acesso em: 22 dez. 2023

Restos a pagar — Tesouro Transparente. Disponível em:

<<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/restos-a-pagar>>. Acesso em: 22 dez. 2023.

PARECER DE REVISÃO ORTOGRÁFICA E GRAMATICAL

Eu, Rodrigo Ricardo Gueneiro Amal professor(a) com formação Pedagógica em Letras: Língua Portuguesa-Licenciatura, pela Instituição de Ensino Superior Cruzeiro do Sul, realizei a revisão ortográfica e gramatical do trabalho intitulado A inconstitucionalidade do orçamento secreto à luz do voto da ministra Rosa Weber do (a) aluno (a) Sabrina Lopes da Silva Santos e orientador (a) Francisco José Martins Bernardo de Carvalho Declaro este TCC apto à entrega e análise da banca avaliadora de Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão.

Juazeiro do Norte, 09/11/23

Rodrigo Ricardo Gueneiro Amal
Assinatura do professor

**PARECER DE TRADUÇÃO DO RESUMO PARA LINGUA
INGLESA**

Eu, Rodrigo Ricardo Guerreiro Amaral professor(a)
com formação Pedagógica em Letras: Língua Inglesa-Licenciatura, pela Instituição de
Ensino Superior Cruzeiro do Sul, realizei a tradução do
resumo do trabalho intitulado
A inconstitucionalidade do orçamento secre-
to à luz do voto da ministra Rosa Weber.
do (a) aluno (a) Sabrina Lopes da Silva Santos
e orientador
(a) Francisco José Martins Bernardes de Carvalho Declaro
que o ABSTRACT inserido neste TCC está apto à entrega e análise da banca avaliadora
de Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio/Unileão.

Juazeiro do Norte, 09/11/23

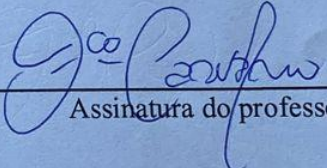
Rodrigo Ricardo Guerreiro Amaral
Assinatura do professor

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA ENTREGA DA VERSÃO
FINAL DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (TCC II) DO
CURSO DE DIREITO**

Eu, Francisco José Benardo de Carvalho professor(a) titular do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio - UNILEÃO, orientador(a) do Trabalho do aluno(a) Sabrina Lopes da Silva Santos, do Curso de Direito, **AUTORIZO** a **ENTREGA** da versão final do Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) do aluno supracitado, para análise da Banca Avaliadora, uma vez que o mesmo foi por mim acompanhado e orientado, sob o título A inconstitucionalidade do onçamento secreto à luz do voto da Ministra Rosa Weber

Informo ainda que o mesmo não possui plágio, uma vez que eu mesmo passei em um antiplágio.

Juazeiro do Norte, 30/11/23


Assinatura do professor