



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL

FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA

FERNANDO CAMPOS KANIGOSKI

**“ORÇAMENTO SECRETO” E A PUBLICIDADE DO ORÇAMENTO: UMA
ANÁLISE DESTE ANTAGONISMO A PARTIR DA DOCTRINA ORÇAMENTÁRIA E
DO JULGAMENTO DA ADPF 854**

MACEIÓ -AL

2023

FERNANDO CAMPOS KANIGOSKI

**“ORÇAMENTO SECRETO” E A PUBLICIDADE DO ORÇAMENTO: UMA
ANÁLISE DESTE ANTAGONISMO A PARTIR DA DOCTRINA ORÇAMENTÁRIA E
DO JULGAMENTO DA ADPF 854**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito parcial para obtenção
de grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Ivo

MACEIÓ – AL

2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

K16o Kanigoski, Fernando Campos.
 “Orçamento secreto” e a publicidade do orçamento : uma análise deste
 antagonismo a partir da doutrina orçamentária e do julgamento da ADPF 854 /
 Fernando Campos Kanigoski. – 2023.
 64 f. : il.

Orientador: Gabriel Ivo.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade
Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 62-64.

1. Orçamento secreto. 2. Sigilo. 3. Princípio da publicidade. 4. Controle
orçamentário. 5. Fiscalização orçamentária. I. Título.

CDU: 35.073.52

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à minha família, especialmente minha mãe Alba, minha irmã Eduarda, meu pai Adriano, meu primo Basile e a Cecília, meus tios Georges e Ana, minha prima Sofia e meus avós Aylton, Aldemir, Zeferino e Lourdes, por me apoiarem e serem meu suporte durante toda a graduação, com todo o seu amor e carinho.

Agradecer também ao meu namorado, Muryel, e meus amigos Felipe, Paulo e aos meus grupos de amigos “Seleto”, “Peixe”, “Amigos desanimados” e “Fanzzis” por sempre estarem presentes tornando meus dias mais leves em meio a rotina de estudos e estágio da graduação, especialmente nestes últimos meses de elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso.

Agradecer aos servidores da DAAJUC do Tribunal de Justiça de Alagoas que me acolheram e me ensinaram muito durante meu período de estágio.

Não poderia deixar de agradecer aos professores da Faculdade de Direito de Alagoas (FDA) que fizeram parte da minha formação acadêmica, especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Gabriel Ivo por sua paciência e auxílio no processo de escrita. Além de suas ótimas recomendações de livros não apenas orçamentários, mas também literários.

“Nothing can ever happen twice.
In consequence, the sorry fact is
that we arrive here improvised
and leave without the chance to
practice”.

Wisława Szymborska

RESUMO

No Brasil, o Orçamento é regido, dentre alguns princípios, pelo princípio da publicidade dos atos da administração pública extremamente importante, conjuntamente, com o princípio da transparência, por sua responsabilidade em dar divulgação e clareza ao Orçamento. Em meio a isso: quando matérias na mídia abordam a existência de um “Orçamento Secreto do Governo”, surgiram questionamentos sobre a possibilidade de sua estruturação em um sistema que é iluminado por um princípio de publicidade. E em recente julgamento da ADPF 854, o mesmo foi julgado inconstitucional. A presente pesquisa objetivou demonstrar os contornos da publicidade no Orçamento do Brasil e, assim, compreender se o “Orçamento Secreto” fere o princípio da publicidade e o da transparência. O presente trabalho demanda, uma pesquisa de natureza exploratória, por meio da combinação de fontes normativas, documentais e doutrinárias. Assim, no que concerne às fontes normativas, utilizou-se primordialmente da leitura e compreensão da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 12.527 de 2011. Quanto à análise documental, foram explorados os pontos de destaque dos votos e decisão presentes no inteiro teor do acórdão da ADPF 854 que trata sobre a inconstitucionalidade do “Orçamento Secreto”. Para além, no que se refere às fontes doutrinárias, foi realizada uma revisão de literatura acerca daquilo que já foi produzido sobre o objeto de pesquisa. Sobretudo, os entendimentos doutrinários mais consagrados no âmbito do direito orçamentário acerca do tema. Por fim, utilizou-se do método dedutivo, por partir de uma premissa geral, em direção à conclusão, que constitui uma premissa particular. Bem como foi empregue método qualitativo que aponta uma realidade não somente teórica, mas também fática, sobretudo por meio de dados documentais. Primeiramente, foi analisado o sigilo orçamentário em um Estado Democrático de Direito que tem como um de seus princípios o da publicidade das contas do governo, de modo a compreender o equilíbrio dessa exceção em meio a regra, no cenário do Orçamento. Seguindo-se de uma análise de caso concreto, no caso o julgamento da ADPF 854, para compreender o atual posicionamento da corte respeito do tema da publicidade orçamentaria, para que, assim, se possa trazer maior clareza a essa questão. Ao final do estudo, foi possível compreender que de fato o “Orçamento Secreto” fere o princípio da publicidade e o da transparência, em concordância ao entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal. O Orçamento Secreto não contemplava os princípios da publicidade e o da transparência tendo em vista que os dados sobre o destino das verbas, quem solicitou e quais foram os beneficiados não eram disponibilizados de forma clara e acessível. Consequentemente, como desmontada a importância da publicidade e transparência para a fiscalização, foi constatado um prejuízo na fiscalização dessas despesas. Evidenciando ao fim da pesquisa, a publicidade e transparência como meios importantíssimos para garantir o controle e fiscalização das despesas e ressaltando a necessidade de o sistema financeiro de controle repensar sua linguagem e foco de análise.

Palavra-chave: Orçamento secreto. Sigilo. Princípio da Publicidade. Controle e fiscalização orçamentária.

ABSTRACT

In Brazil, the Budget is governed, among certain principles, by the principle of publicity of public administration acts, which is extremely important, along with the principle of transparency, due to its responsibility to provide disclosure and clarity to the Budget. Amidst this, when media reports address the existence of a "Secret Budget of the Government," questions arose about the possibility of its structuring within a system that is illuminated by a principle of publicity. And in a recent judgment of ADPF 854, it was deemed unconstitutional. The present research aimed to demonstrate the contours of publicity in Brazil's Budget and, thus, to understand whether the "Secret Budget" violates the principle of publicity and transparency. This present work demands exploratory research, through the combination of normative, documentary, and doctrinal sources. Thus, concerning normative sources, the primary focus was on reading and understanding the 1988 Federal Constitution, the Fiscal Responsibility Law, and Law 12.527 of 2011. Regarding documentary analysis, the key points of votes and decisions present in the full text of the ADPF 854 ruling, which addresses the unconstitutionality of the "Secret Budget," were explored. Furthermore, in terms of doctrinal sources, a literature review was conducted about what has already been produced on the research subject. Especially, the most established doctrinal interpretations within the scope of budgetary law regarding the topic. Finally, deductive methodology was employed, starting from a general premise towards a specific conclusion, which constitutes a particular premise. Additionally, a qualitative method was used that points to a reality not only theoretical but also factual, primarily through documentary data. Firstly, the budgetary secrecy in a Democratic Rule of Law was analysed, a context in which one of its principles is the publicity of government accounts, to comprehend the balance of this exception amid the rule, within the budgetary scenario. Following that, a concrete case analysis was conducted, in this case, the judgment of ADPF 854, to understand the current stance of the court regarding the issue of budgetary publicity, and to bring greater clarity to this matter. At the end of the study, it was possible to understand that indeed the "Secret Budget" violates the principle of publicity and transparency, per the understanding expressed by the Supreme Federal Court. The Secret Budget did not encompass the principles of publicity and transparency, given that data about the allocation of funds, who requested them, and who benefited from them were not made available in a clear and accessible manner. Consequently, as the importance of publicity and transparency for oversight was dismantled, a deficit in overseeing these expenditures was observed. This research ultimately highlights publicity and transparency as crucial means to ensure expenditure control and oversight, emphasizing the need for the financial control system to reconsider its language and focus of analysis.

Keywords: secret budget, secrecy, principle of publicity, budgetary control, and oversight

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição federal
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
IHD	Índice de desenvolvimento humano
RRE	O relatório resumido de execução orçamentária
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
LRF	Lei de responsabilidade Fiscal
CdE	Conselho de Ministros da Europa
TCU	Tribunal de Contas da União
TC	Tribunal de contas
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
CPMI	Comissão parlamentar mista de inquérito
CNPJ	Cadastro nacional de pessoas jurídicas
STF	Supremo Tribunal Federal
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
RP	Resultado primário

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	10
2. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ORÇAMENTO NO BRASIL	13
2.1 Orçamento: considerações iniciais, conceito, estrutura, natureza e princípio republicano	13
2.1.1 Considerações iniciais acerca do orçamento e seu conceito	13
2.1.2 Estrutura orçamentária	16
2.1.3 Natureza jurídica e vinculação do Orçamento	19
2.1.4 Análise do Orçamento Republicano no cenário brasileiro	21
2.2 Princípio da publicidade e da transparência	22
3.ORÇAMENTO SIGILOSO	27
3.1 Previsão legal do sigilo no ordenamento nacional e sua compreensão no plano internacional	27
3.1.1 Previsão do sigilo no ordenamento nacional	27
3.1.2 Compreensão do sigilo no plano internacional	31
3.2 Como ocorre a fiscalização e seus contornos	35
3.3 Primeiras críticas aos “redesenhos” orçamentários	40
4.ADPF 854: SUAS CONSIDERAÇÕES E CRÍTICAS	43
4.1 O que foi a ADPF 854 e o chamado “orçamento secreto”	43
4.2 Análise dos principais pontos discutidos no voto da ministra Rosa Weber (relatora) da ADPF 854 - Acerca do “orçamento secreto”	46
4.3 Pontos complementares dos demais votos e análise da decisão	54
4.4 Críticas ao sistema de controle orçamentário	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS	62

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o Orçamento é regido, por alguns princípios, dentre eles está o “princípio da publicidade” dos atos da administração pública previsto no art. 37º, § 1º, da Constituição Federal; como também de forma mais específica no art.165º, parágrafo 3º e 166º, parágrafo 7º do mesmo dispositivo legal. Tais menções demonstram a importância normativa da publicidade e, conjuntamente, da transparência cujos objetivos principais são dar divulgação e clareza ao orçamento.

Esse princípio, à primeira vista, é percebido de tão grande importância em nosso ordenamento jurídico que aparenta não comportar a existência de exceções a ele, partindo da premissa de que o brasileiro, de maneira geral, percebe a política como uma forte ferramenta de possível desvirtuamento para ilegalidades e corrupção que chegam a ser de natureza estrutural no país.

Em meio a isso, quando matérias na mídia abordam a existência de um “Orçamento Secreto do Estado”, surgem questionamentos sobre a possibilidade da existência de um sigilo nesta prática legislativa. Desta forma, surgem alguns questionamentos, como quais seriam suas características e contornos, como atuariam os meios de fiscalização e as informações que alimentam portais como o da transparência. Em resumo, sobre a possibilidade de sua estruturação em um sistema que é iluminado por um princípio de publicidade.

O Orçamento em caráter sigiloso tem previsão no art.5º, XXXIII, da CF e permite ser utilizado quando em prol da segurança da Sociedade e do Estado, o que é compreensível, pois em momentos como desenvolvimento de pesquisas ainda não finalizada ou em situações como o do país se encontrar em guerra, por exemplo, são situações cuja divulgação pode acarretar algum dano.

Com a polêmica acerca do denominado “Orçamento Secreto”, tal prática deu margem ao surgimento de muitos questionamentos sobre como ocorria a sua fiscalização, aprovação e se em algum momento as despesas e demais informações que a envolvem seriam publicizadas. Ainda no contexto atual, em recente julgamento - ADPF 854, o mesmo foi julgado inconstitucional, o que levantou o debate sobre eventuais problemas e possibilidade de desvirtuamento da utilização das despesas.

Ante o exposto, é possível constatar a necessidade de analisar com profundidade os fundamentos, e com ele os limites, da publicidade e do sigilo do Orçamento junto ao

posicionamento não só da doutrina, mas também da corte em julgamento de recente caso concreto que envolve o tema da publicidade orçamentária, o da ADPF 854. Assim, possibilitando melhor esclarecer as nuances e características das despesas e sua publicidade e transparência no Brasil, de modo a trazer reflexões a respeito do tema, para então compreender se o denominado “Orçamento Secreto” fere o princípio da publicidade e o da transparência.

Desta forma, o primeiro capítulo, a pesquisa se propõe a delinear a base do Sistema orçamentário, explorando o conceito e estrutura do Orçamento, como também discutir a sua natureza jurídica e vinculação e compreender os princípios da publicidade e transparência não apenas em sua previsão legal como também o entendimento por parte da doutrina.

Por sua vez, o segundo capítulo, será proposto um recorte na base a ser delineada no primeiro capítulo, sobre o sigilo orçamentário, para discorrer sobre sua previsão legal, compreensão da exceção da publicidade no meio internacional, e detalhar como ocorre sua fiscalização, especialmente analisando o regimento interno do Tribunal de Contas da União. E, por fim, tecer uma observação inicial sobre as mudanças orçamentárias, que serão objeto de estudo no julgado de análise do último capítulo.

Por fim, no terceiro capítulo, será proposta uma análise do contexto do denominado “Orçamento Secreto”, para em seguida demonstrar com maior clareza os contornos que envolvem o Orçamento e a sua publicidade e transparência, tendo como principal objeto de análise os fundamentos e pontos elucidados no voto da relatora da ADPF 854, juntamente complementado por pontos diversos presente no voto de outro Ministros e, por fim, da decisão. E, ao final, buscar-se-á tecer críticas ao sistema orçamentário que ao longo do estudo serão evidenciados.

Sendo assim, presente trabalho demandará, de uma pesquisa de natureza exploratória, por meio da combinação de fontes normativas, documentais e doutrinárias. Assim, no que concerne às fontes normativas, utilizar-se-á primordialmente da leitura e compreensão da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 12.527 de 2011.

Quanto à análise documental, serão explorados os pontos de destaque dos votos e decisão presentes no inteiro teor do acórdão da ADPF 854 que trata sobre a inconstitucionalidade do “Orçamento Secreto”.

Para além, no que se refere às fontes doutrinárias, será realizada uma revisão de literatura acerca daquilo que já foi produzido sobre o objeto de pesquisa. Sobretudo, os

entendimentos doutrinários mais consagrados no âmbito do direito orçamentário acerca do tema.

A presente pesquisa objetiva demonstrar, a partir da análise documental e de revisão da doutrina pertinente, os contornos que fundamentam, limitam e por fim estruturam a publicidade e o sigilo no Orçamento do Brasil e, assim, compreender se o “Orçamento Secreto” fere o princípio da publicidade e o da transparência.

Primeiramente, analisando o sigilo orçamentário em um Estado Democrático de Direito que tem como um de seus princípios o da publicidade das contas do governo, de modo a compreender o equilíbrio dessa exceção em meio a regra, no cenário do Orçamento.

Seguindo-se de uma análise de caso concreto, no caso o julgamento da ADPF 854, para compreender o atual posicionamento da corte a respeito do tema da publicidade orçamentária, para que, assim, se possa trazer maior clareza a essa questão.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ORÇAMENTO NO BRASIL

Antes de adentrar nas discussões mais aprofundadas a respeito do sigilo no Orçamento brasileiro é necessário delinear - por questões meramente didáticas - de forma clara e concreta a base do Sistema Orçamentário no país com suas características e estruturas.

2.1 Orçamento: considerações iniciais, conceito, estrutura, natureza e princípio republicano

2.1.1 Considerações iniciais acerca do orçamento e seu conceito

O orçamento como se conhece hoje, em uma análise histórica¹ e global, surgiu com o regime representativo que delegou ao parlamento a função de regular e autorizar os recursos públicos. Estes que antes eram manejados de forma autônoma pelo rei e muitas vezes eram vítimas de uma confusão patrimonial sobre o que seria dinheiro do governante e o que seria dinheiro do reino.

O ponto de grande virada, como aponta Regis Fernandes de Oliveira², foi a vinda do Estado Liberal que trouxe a responsabilidade do Estado, junto a ideia de controle de gastos públicos. Ademais, outro marco interessante ocorre após a segunda guerra mundial, em que surge a ideia de “Orçamento-programa” como meio dos países envolvidos na guerra de se reerguerem, se reestruturarem, economicamente³.

Em uma análise sobre a origem do orçamento com o recorte para o Brasil, é constatado que já na constituição Imperial começa a surgir uma estruturação, momento em que o orçamento passa a precisar de aprovação, por exemplo. Mais a frente, destaca-se outro marco importante no orçamento brasileiro, a constituição de 1934, que estruturou o orçamento como um, abarcando todas as receitas e despesas.⁴

Sobre uma visão ainda mais crítica da história do desenvolvimento do orçamento, Regis Fernando de Oliveira⁵ evidencia três momentos. Aponta que o orçamento antes era apenas uma “peça contábil” de conteúdo financeiro e por essas razões possuía uma falsa neutralidade, que não gerava responsabilidades aos governantes. Pois, o Orçamento era visto como apenas um

¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006.p. 288.

² OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006. p.288.

³ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006, p.306-307.

⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006, p.291.

⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006.p.305-309.

ferramental de cálculos e previsões de receitas e despesas, não havendo nenhum comprometimento para com o que a lei em questão expressava/previa.

A respeito desse mito da “neutralidade orçamentária” que denota a ideia de que o Orçamento seria apenas uma proposta sem ideário político, Heleno Taveira Torres explicita que:⁶

Ao longo da sua evolução, o orçamento recebeu por parte de algumas escolas de pensamento da Ciência das Finanças um tratamento meramente prático, reduzido à técnica da contabilidade pública, na forma de uma simples "conta única", para relação entre receitas e despesas a serem autorizadas pelo Parlamento, sob o mito liberal da "neutralidade orçamentária.

Com o tempo, em meio às mudanças ocorridas na sociedade, essa visão sobre o orçamento mudou, ele passou a ser compreendido como possível ferramenta para o Estado intervir na economia, através das metas de governo traçadas, se tornou um “plano de governo”. Adquiriu, então, um caráter não mais neutro, mas sim político. E as intervenções na economia, e, conseqüentemente, também na sociedade refletem o viés ideológico do partido do governo vigente no momento.

Hoje, Oliveira⁷ aponta para uma nova mudança que o Orçamento caminha, uma visão acredito que muito interessante: para um caráter mais vinculativo, de ação estatal. De um “Orçamento real” em que há um comprometimento com os objetivos traçados e sua concreta realização diante das expectativas da sociedade com esses objetivos que foram colocados na lei. Um reflexo a ser observado pela maior busca e cobrança por governos responsáveis.

Quando posto sobre estudo, é possível notar que o orçamento possui três aspectos a se observar, para além do contável que objetiva o equilíbrio orçamentário: um aspecto econômico, um político e um jurídico.

O “aspecto econômico” faz do Orçamento um mecanismo, utilizado pelo Estado, que tem força para influenciar em certas mudanças do cenário econômico; mas que ao mesmo tempo também é afetado por esse cenário e as eventuais alterações que ocorrem nele. Pois, uma economia se estrutura sobre outros diversos fatores, como a inflação, o desemprego e o consumo, que fogem do direto controle estatal.

⁶ TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p.352.

⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006. p. 311-314.

Por sua vez, o “aspecto político” se expressa na destinação das verbas que seguem, se bem analisadas, a ideologia do governo vigente. A título de exemplo, o governo pode reduzir despesas existentes ou criar novas, e essas decisões, como consequência, modificam ou apenas preservam as instituições vigentes. Essa escolha vai depender de fatores como a ideologia expressa no programa de cada governo, que reflete seus interesses.

Por fim, o “aspecto jurídico”, por fim, está estruturado por normas como a Constituição (que prevê a base de todo o sistema orçamentário em seus art. 165 a 169, que trata do “Orçamento”) e nas leis orçamentárias e de responsabilidade fiscal, por exemplo.

O Orçamento possui diversas definições, contudo acredito que, de início, a formulada por Claudio Carneiro é interessante, pois traz para o objeto tão amplo que é o orçamento, ainda que de forma simples, as suas mais importantes facetas: a “despesa” e a “receita”. De acordo com Cláudio Carneiro, “[...] uma exigência constitucional expressa em um planejamento financeiro de estruturação orçamentária, que autoriza as despesas públicas com base na estimativa de arrecadação de receita, através de lei formal, não havendo espaço para o ato administrativo normativo”.⁸

Basile Christopoulos, de forma complementar, aprofunda ainda mais alguns pontos-chaves do meio orçamentário ao discorrer que “O orçamento público é uma peça de planejamento e controle da atividade financeira estatal. Normas orçamentárias são normas jurídicas que regulam a atividade financeira do Estado, desde o momento da arrecadação, transferência, gestão e dispêndio dos recursos públicos”⁹.

Através dessas duas definições, o orçamento pode ser visto, principalmente, como uma ferramenta de planejamento, e, conseqüentemente, controle financeiro, construída diante da dinâmica entre “despesa” e “receita” que permite ao Estado, por meio de normas orçamentárias, efetivar os direitos fundamentais, através da autorização de despesas para políticas públicas.

Essa dinâmica entre “despesa” e “receita”, na qual as despesas do orçamento são ordenadas e distribuídas tendo como parâmetro a previsão do quanto o Estado arrecadará, sua receita, levanta o tópico referente ao “custo dos direitos”.

⁸ CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. São Paulo, Saraiva, 2020. p.76.

⁹CHRISTOPOULOS, Basile. **Orçamento público e controle de constitucionalidade: argumentação consequencialista das decisões do STF/ Basile Christopoulos**. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 117.

Como destaca Basile Christopoulos, “É pressuposto, portanto, de um Estado protetor de direitos, um Estado que arrecada suficientemente para satisfazer tais direitos.”¹⁰. Em meio a esse contexto de satisfação das necessidades públicas assumidas pelo Estado, as políticas públicas, referentes a investimentos com destino na área da saúde e educação, por exemplo, são uma das possíveis formas de expressão dessa despesa orçamentária. Logo, o Orçamento é compreendido como importante meio de efetivar os direitos fundamentais sociais¹¹.

2.1.2 Estrutura orçamentária

A respeito da sua estrutura, o orçamento surge através da lei formal, expressa em diplomas legais, composto por um processo legislativo que lhe dá forma. Quanto a esse processo de formação do Orçamento, ele se inicia pelo poder executivo, pois a Constituição atribui ao presidente da república competência exclusiva para iniciar o trâmite dos projetos de leis orçamentárias (art. 165 da CF)¹².

O projeto de lei surgiu após estudos, análises e também um conjunto de propostas que partem dos demais poderes e do ministério público e que, ao final, são consolidadas, formando o projeto de lei ¹³. Em seguida, o projeto de lei é encaminhado para discussão e aprovação pelo Congresso Nacional. Primeiramente, o projeto é remetido para ser apreciado pelas duas casas do congresso nacional, através de uma comissão mista. Essa comissão examinará e emitirá um parecer sobre o projeto e contas apresentadas, e sobre os planos e programas; para além do seu papel de acompanhar e fiscalizar o Orçamento (art. 166 § 1º, I e II, CF).

Logo após, o plenário vota, diante das informações presentes no relatório da comissão mista em questão, na forma regimental comum das duas Casas do Congresso (art. 166 § 2º), no caso ocorrendo sessão conjunta com apuração de votos separado, como explica Harrison

¹⁰ CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial** / Basile Christopoulos – Maceió: EDUFAL, 2011.p.33

¹¹ CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. São Paulo, Saraiva, 2020.p.71.

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

¹³ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.p.189-190.

Leite¹⁴. Após a votação do pleno, o projeto de lei é levado para ser objeto de sanção, promulgação e publicação pelo presidente, para só então ser executado.

A respeito dos recursos utilizados pelo Orçamento para a concretude dos planejamentos e programas, as receitas, em grande parte, têm a sua origem pela tributação, que consiste na ação do Estado, pela lei, de recolher tributos da população. Porém, também pode ter sua origem em decorrência da exploração do próprio patrimônio estatal, por exemplo, através da exploração de fontes naturais de petróleo¹⁵.

O Sistema Orçamentário brasileiro é estruturado pela Constituição em três leis orçamentárias, presentes tanto na esfera federal, como na estadual e municipal: O Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Embora sejam três leis, destaca-se que essa divisão é meramente para organizar sua estruturação, pois ao final o Orçamento é uno e ambas as três leis se comunicam em seu conteúdo. Esta organização é o chamado “princípio da unidade” que, como aponta Harrison Leite, preconiza que em cada exercício financeiro deve existir apenas um Orçamento; contudo, não na ideia de uma unidade documental, mas sim de uma orientação política única em todos seus documentos¹⁶.

O Plano Plurianual (PPA) é instrumento pelo qual o governo orienta a gestão da administração pública por um período de vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do chefe do executivo subsequente e é encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, conforme prevê o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O PPA tem esse recorte entre mandatos com o objetivo de ocorrer uma continuidade administrativa, em certo grau, quanto aos programas mais importantes, ainda que em uma mudança de gestão de governo.

O plano plurianual tem a sua previsão legal na Constituição em seu art. 165, § 1º, e possui como objetivo principal o de estabelecer diretrizes, objetivos e metas para o estado diante das despesas (como novos investimentos ou para manutenção dos já existentes) e também para as despesas, no caso obras e serviços, que se estendem perpassando por mais de um exercício financeiro, de forma sucessiva no tempo.

¹⁴ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.. p.193.

¹⁵ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020. p.309.

¹⁶ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.p.146.

Por vigorar por um período maior no tempo, as metas estabelecidas para o Estado no PPA têm um aspecto mais geral/a médio prazo e influenciam as outras leis orçamentárias, LDO e LOA, justamente devido a sua extensão temporal que as abarca.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, que tem sua previsão legal na Constituição em seu art. 165, § 2º, e objetiva elaborar as metas e prioridades para a administração pública tendo em vista as despesas previstas para o exercício subsequente e as orientações do PPA. Além disso, tem também a função de orientar a elaboração da LOA, estabelecendo percentuais de vinculação na receita para aquele exercício financeiro ao qual vigorará, por exemplo.

Também dispõe, a LDO, sobre alterações tributárias como meio de equilibrar e, conseqüentemente, efetivar as normas orçamentárias, diante de mudanças, a exemplo de: benefícios fiscais que alterariam a arrecadação e os investimentos que dela dependem. Outra tarefa constitucional estabelecida a ela é a de estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em harmonia com a dívida pública. Também tem o encargo de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, uma vez que envolve recursos públicos e, logo, deve ser controlado.

Ademais, também previsto na Constituição, mas desta vez no art. 169, § 1º: estabelece que todo gasto com o setor de pessoal, por ser uma despesa estatal, deve estar previsto na LDO, como forma de gerir e controlar essa despesa que, assim como tantas outras, precisa de planejamento, tendo em vista a necessidade de autorização e de disponibilidade de recurso.

E por fim, a LDO tem sua vigência um pouco maior que um ano, pois ela não apenas orienta a LOA, como também elabora as metas e prioridades do exercício financeiro subsequente, em comprimento ao art. 165, § 2º, CF. Isso expressa os valores do princípio da unidade orçamentária ao estabelecer um “diálogo” entre as leis orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade fiscal ampliou ainda mais o conteúdo da LDO em seu artigo 4º, exigindo que disponha também sobre equilíbrio entre receitas e despesa, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos bem como demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Para além de dois importantes documentos, um, o “Anexo de Metas Fiscais”, previsto no § 1º, que estabelece metas anuais, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício em questão e os dois seguintes a este, e o outro, o “Anexo de Riscos

Fiscais”, previsto no § 3º, que avaliará os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando quais ações devem ser tomadas, caso ocorram.

A Lei Orçamentária Anual tem sua previsão legal na Constituição em seu art. 165, § 5º, e visa implementar no plano concreto as diretrizes, objetivos e metas desenvolvidas no PPA conjuntamente com as metas e prioridades trazidas pela LDO.

A LOA tem a duração de um ano, popularmente referida como o “Orçamento do Estado”, tendo em vista que abarca apenas, como prevê o art. 165 § 8º, a previsão das receitas e a fixação das despesas, uma vez que seu encargo está focado na execução orçamentária de fato, logo, com uma especificidade muito maior.

Se subdivide, pela Constituição de 88, art. 165, § 5º, em três tipos de Orçamento: fiscal, de investimento e de seguridade social.

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”.

O Orçamento de investimento de empresas “em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”.

E o Orçamento de seguridade social “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”, com a ideia de assegurar um maior controle fiscal sobre cada uma dessas áreas de investimento, lhes dando destaque.

Durante a análise da LOA os parlamentares podem apresentar emendas, estas reintroduzidas pela Constituição de 88 no ordenamento jurídico nacional, para alteração do projeto de lei, reorganizando a destinação de algum recurso para outro fim¹⁷. Um dos modelos de emenda previstos no Sistema Orçamentário e que será objeto de discussão em um capítulo mais à frente que analisará a ADPF 854, é o modelo de “emendas do relator”, prevista através da Lei nº 13.957/2019.

2.1.3 Natureza jurídica e vinculação do Orçamento

¹⁷ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.p.194.

Quanto à natureza jurídica do orçamento há quatro correntes¹⁸, a primeira entende que o Orçamento é apenas uma lei, pois seu processo de feitura ocorre no poder legislativo; outra entende que extrinsecamente é uma lei, contudo o seu conteúdo é de ato administrativo, tendo em vista o seu conteúdo; por sua vez, a terceira destaca que quando o conteúdo é sobre despesas e receitas seria ato administrativo, mas quando o conteúdo é sobre arrecadação de tributos seria então lei; e por último a corrente que vê o Orçamento como simples ato-condição.

A corrente majoritária, Segundo Cláudio Carneiro¹⁹, liderada por Paul Laband, entende que o Orçamento, com base no direito comparado, é uma lei formal com conteúdo de ato administrativo. Acredita-se aqui que este seja o caminho mais lógico e assertivo, tendo em vista que não é uma lei genérica, pois trata especificamente sobre receitas e despesas, e tem uma vigência no tempo limitada. Logo, se difere de uma lei apenas formal que tem como características ser genérica, constante e abstrata.

Essa discussão é importante, pois traz com ela ideias sobre vinculação ou simples autorização para as despesas previstas na lei orçamentária a serem executadas. Há de fato diversos fatores que podem mudar as situações a qual a previsão orçamentária daquela despesa não se realiza, por exemplo, pelo não arrecadamento como previsto ou por necessidade de realocação de recursos diante de uma emergência. Harisson Leite demonstra haver corrente que entende que o orçamento no Brasil é meramente autorizativo ao poder executivo, apenas limitando o crédito do qual poderá dispor para determinado fim²⁰.

Contudo, Francisco Rocha²¹ apresenta uma interessante interpretação do Orçamento a partir das mudanças trazidas pela Constituição de 1988. O supracitado autor entende que foram duas as principais mudanças trazidas pela Constituição de 88 que permitem levar a esse seu entendimento, qual seja, um mecanismo de planejamento com fim de superar as desigualdades sociais e regionais e um maior papel do parlamento neste processo. Logo, a partir da leitura da Constituição sobre o Sistema Orçamentário, há o entendimento de que a lei orçamentária não poderia ser apenas e simplesmente autorizativa; seria como um meio de controle, também. Pois, o Orçamento seria norma em sentido não apenas formal, por ser uma lei em sua forma de

¹⁸ CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. São Paulo, Saraiva, 2020.p.76-77.

¹⁹ CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro**. São Paulo, Saraiva, 2020. p.77.

²⁰ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.p.70.

²¹ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. O orçamento como norma jurídica: uma discussão necessária sobre a natureza do orçamento público. In: Michel Haber, Daniel Athias (orgs.) **Estudos de direito financeiro e tributário: Homenagem ao Professor Fernando Facury Scaff**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 610.

exteriorização, como também material, por não ser geral e abstrata em seu conteúdo. Assim, teria certo nível de vinculação a ser observado.

Posicionamento deveras interessante, pois o presente trabalho tende a concordar com a necessidade de haver um maior comprometimento com o que no orçamento é posto. É possível observar que diversos autores tecem críticas ao caráter autorizativo orçamentário que permite muita maleabilidade em sua fase de execução e destacam essa necessidade, cada vez mais latente, em ter um maior comprometimento com a população quanto às expectativas de direito que foram criadas pela previsão orçamentária. Há uma maior busca por justiça e por direitos fundamentais que sem o orçamento não podem ser concretizados.

2.1.4 Análise do Orçamento Republicano no cenário brasileiro

Scaff define Orçamento Republicano como “aquele que arrecada mais de quem ganha mais ou possui mais bens, e gasta mais com quem ganha menos ou possui menos bens, de modo a permitir que sejam reduzidas as desigualdades sociais e reduzida a pobreza.”²², sendo um orçamento que busca, ao final, o bem comum e assegurar os direitos fundamentais.

A partir da análise de Fernando Facury Scaff acerca do cenário Brasileiro, é notável um distanciamento dos ideais do orçamento Republicano expostos na definição acima. A respeito da arrecadação, por exemplo, é possível notar que ela é mais focada na produção e circulação de bens e na folha de salário; a partir do qual se constata a não incidência do princípio republicano que levaria o foco da arrecadação mais de acordo com a capacidade financeira das pessoas. Seria necessário avaliar a arrecadação a partir de uma estrutura menos onerosa e mais redistributiva. Pois, a atual estrutura de arrecadação encontra dificuldades em concretizar a isonomia, uma vez que fatores como a produção e circulação de bens e a folha de salário são parâmetros mais difíceis para identificar a real capacidade financeira de uma pessoa, ao contrário da renda e do patrimônio que permitiriam uma maior isonomia, como expõe Scaff²³.

²² SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil - Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.290.

²³ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil - Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.412.

Quanto ao gasto com o montante arrecadado, Fernando Facury Scaff²⁴ traz uma crítica aos altos gastos com a própria gestão do Estado, em especial com o pagamento de pessoal e demais despesas correntes. Despesas essas que são necessárias para a manutenção do funcionamento da máquina estatal, porém não podem ser o foco, mas sim o meio para o qual levam à efetivação dos direitos fundamentais.

Embora em análise ao Índice de Gini²⁵ e o IHD²⁶. é possível notar que tem, de fato, ocorrido, em certo grau, uma redução das desigualdades sociais no Brasil desde a Constituição de 1988, a exemplo da distribuição de renda. Contudo, Scaff aponta que essa melhora no quadro socioeconômico brasileiro, refletida nesses dois índices, não é tão veloz quanto poderia ser, pois tem como “freio”, em destaque, três cláusulas pétreas orçamentárias, quais sejam: a) a referente aos gastos com pessoal; b) a referente aos gastos com o pagamento do serviço da dívida; c) e as imunidades tributárias. Esses limites quanto ao alcance dos parlamentares são, na visão do autor, antidemocráticos e não-republicanos, uma vez que impedem a plena deliberação parlamentar²⁷.

O que faz sentido, pois, muitas vezes, o orçamento em algumas áreas mais essenciais para a população é prejudicado, para que o país seja visto como um bom pagador da dívida pública externa, por exemplo. Esse cenário, além do mais, é de difícil alteração, tendo em vista o impeditivo chamado “fatores reais de poder” que se expressa e se mantém pelo “sistema eleitoral” em conjunto com “as pessoas que se encontram mais próximas aos centros de poder”, que se beneficiam deste cenário, e, logo, não querem sua alteração.

2.2 Princípio da publicidade e da transparência

O orçamento é, sem dúvida, de grande importância para a vida dos cidadãos, pois é através dele que o governo atua na implementação de políticas públicas e realização de obras. O governo tenta balancear, com seus mecanismos de normas e princípios, a balança em que de

²⁴ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil - Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.413.

²⁵ Índice de Gini é um indicador da desigualdade social que mede o grau de concentração de renda de determinado grupo, ao demonstrar a diferença do rendimento dos mais pobres com os mais ricos. Varia de zero a um, sendo zero uma igualdade total na distribuição de renda; e um, o oposto, logo, muito desigual.

²⁶ IDH, ou Índice de Desenvolvimento Humano, é composto por 3 elementos em seu cálculo: expectativa de vida; escolaridade; e renda. E tem como valor máximo de 1,0.

²⁷ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual** – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil - Belo Horizonte : Fórum, 2018. p.414-417.

um lado há “recursos”, com certos limites, e do outro há as “necessidades da população”, que constantemente aumentam e surgem novas diante do dinamismo das relações sociais.

A publicidade como um princípio administrativo mais geral previsto na Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, § 1, visa trazer de forma acessível informações, orientações ou conhecimento a respeito das ações do Estado para a população.

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

[...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos²⁸

Mais especificamente sobre o meio orçamentário, há também previsão na Constituição Federal de 1988 em seu art. 165, § 3 que diz que o executivo deve publicar após o final de cada bimestre o RREO (relatório resumido de execução orçamentária) que contém um balanço orçamentário, demonstrativos da execução, dentre outras informações.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.²⁹

De modo complementar, reforçando este princípio, o art. 166, § 7, da CF, prevê a publicidade das leis orçamentárias.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.³⁰

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

³⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Para Giacomoni³¹, a publicidade do orçamento deveria ir para além da publicação nos diários oficiais. Deve ser amplamente divulgado, por exemplo, através de resumos comentados que possibilitem às pessoas se informar sobre os feitos da administração pública de forma acessível.

Esse é destacado como sendo o cerne do princípio da publicidade, trazer ao público informação de forma clara, possibilitando, assim, que a população saiba para onde está sendo direcionado o capital público e que permita ocorrer de forma mais efetiva o controle ativo das propostas orçamentárias por parte da população diante destes dados possíveis de se acompanhar.

Segundo Heleno Tavera³², a publicidade pode ser considerada não apenas uma função, como também uma garantia constitucional da sociedade. Ele compartilha do pensamento de que deve ser claro e acessível as informações sobre o orçamento veiculadas à população.

De forma complementar às demais definições, porém com certa atenção para possíveis restrições, Ricardo Lobo Torres definiu o princípio da publicidade como um dos princípios constitucionais do Orçamento que “Constitui pedra angular de toda a ordem democrática e não obsta à existência de sigilo para as despesas militares e outra assemelhadas, que podem receber dotações globais”.³³

Conjuntamente, o princípio da Transparência, considerando como muito mais amplo, tendo em vista que a Publicidade é por ele abarcado, de certo modo, permite uma melhor e mais aprofundada fiscalização das receitas.

Segundo Ricardo Lobo Torres o princípio da transparência fiscal, “Sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade.”³⁴, desta forma, traz legitimidade para o Orçamento. Ademais ao expor que “A transparência é o melhor princípio para a superação das ambivalências da Sociedade de Risco. Só quando se desvenda o mecanismo de risco, pelo conhecimento de suas causas e de seus

³¹ GIACOMONI, James, 1943- **Orçamento público** / James Giacomoni. - 18. ed., rev. e atual. - [2ª Reimp.] - São Paulo: Atlas, 2022. P. 82.

³² TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.P. 376.

³³ TORRES, Ricardo Lobo, 1935 – **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume V: o orçamento na Constituição / Ricardo Lobo Torres. – 3ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p.332.

³⁴ TORRES, Ricardo Lobo, 1935 – **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume V: o orçamento na Constituição / Ricardo Lobo Torres. – 3ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p.203.

efeitos, é que se supera a insegurança”³⁵, reforça a importância deste princípio para superação dos riscos e, conseqüente, aprimoramento da gestão fiscal, diante, justamente, de uma maior clareza, abertura e simplicidade da atividade financeira.

O art. 48 da LRF prevê, por exemplo, instrumentos de transparência que possibilitam a gestão fiscal, dentre eles o já mencionado RREO e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), este que contém demonstrativos e comparativo com limites de montantes de despesas, por exemplo, além de indicação de medidas corretivas caso ultrapassados os limites. Sendo estes importantes instrumentos de conhecimento da população acerca das ações estatais³⁶.

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.

A divulgação destes relatórios, assim como a maior parte dos dados estatais, também ocorre nos meios eletrônicos em sites oficiais, o que torna de mais fácil acesso à informação procurada, um ponto definitivamente importante. Pois, ser fácil de se ter acesso, assim como fácil em sua linguagem, para que as informações sejam encontradas e compreendidas de forma clara, são os pilares da transparência.

É possível concluir que não há transparência plena se os meios onde a informação está são dificultosos, só fosse encontrada em meio físico, por exemplo; ou se são expressos em uma linguagem extremamente confusa e técnica, esta deficiência neste pilar, em especial, ainda encontra certa dificuldade de ser superada.

Não obstante, um grande marco para a transparência fiscal foi, como aponta Harisson Leite³⁷, a Lei n. 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Ela possibilitou à população o direito de requerer informações a respeito de gastos públicos, permitindo uma ainda melhor vigilância das ações do governo. Além disso, há nesta lei previsões que fortalecem ainda mais o princípio da transparência, como: o dever dos órgãos públicos de divulgar em local de fácil acesso informações de interesse coletivo, independentemente de pedido específico feito por cidadão.

³⁵ TORRES, Ricardo Lobo, 1935 – **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, volume V: o orçamento na Constituição / Ricardo Lobo Torres. – 3ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 204.

³⁶ BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei complementar, no. 101, 4 maio 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 24p., maio 2000a.

³⁷ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.

Ainda assim, é percebida uma resistência dentro da própria engrenagem estatal na implementação de instrumentos de transparência, tendo em conta não apenas os altos custos de implementação e manutenção; como também outros fatores, mais personalíssimos, como o conforto e proteção que a opacidade fiscal promove para aqueles que cometem erros³⁸.

Neste cenário, é constatado por Flávio Rubinstein a necessidade de presença de incentivos para a promoção do princípio da transparência e quebra da opacidade fiscal, como possível perceber em sua afirmação de que:³⁹

[...] a transparência fiscal promove diversos benefícios, que vão desde melhorias na gestão de recursos públicos e na performance econômica até o fortalecimento da democracia e o combate à corrupção. Não obstante a constatação desses benefícios, os gestores públicos costumam resistir à implantação de medidas efetivas de transparência fiscal, sendo necessária a adoção de incentivos para compeli-los a vencer tais resistências. Considerando-se que essas mesmas medidas trazem custos imediatos e de manutenção, é recomendado que se priorizem os instrumentos de transparência mais eficientes.

Diante do exposto neste primeiro capítulo, em que foi delineada a base estrutural e principiológica do Sistema Orçamentário Brasileiro com recortes críticos e analíticos do contexto atual, informações essas que serão resgatadas em suas ideias e contexto no prosseguimento do atual estudo. Então, dar-se-á início a um recorte no Orçamento sobre o tema do Sigilo, partindo para discussões não apenas sobre sua previsão legal, como também sobre a sua fiscalização e controle, bem como críticas iniciais sobre as mudanças orçamentárias, guiando para o objeto de exame do final do estudo, que envolve uma emenda.

³⁸ RUBINSTEIN, Flávio. **Notas sobre a transparência fiscal no direito financeiro**. Orçamentos públicos e direito financeiro/ coordenadores José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

³⁹ RUBINSTEIN, Flávio. **Notas sobre a transparência fiscal no direito financeiro**. Orçamentos públicos e direito financeiro/ coordenadores José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.904.

3. ORÇAMENTO SIGILOSO

3.1 Previsão legal do sigilo no ordenamento nacional e sua compreensão no plano internacional

O presente capítulo propõe, inicialmente, analisar a presença, especialmente em dispositivos legais, do sigilo de informação da administração pública no ordenamento jurídico nacional e também como a exceção à publicidade está compreendida no plano internacional, tendo em consideração como outros países estruturam essa exceção em seus sistemas.

3.1.1 Previsão do sigilo no ordenamento nacional

Como demonstrado no capítulo anterior, o princípio da publicidade e o princípio da transparência são um dos principais que norteiam o orçamento em sua trajetória. Tanto que autores como Harrison Leite⁴⁰ afirmam que “A aplicação do princípio da transparência exige que todos os recursos públicos, ingressados ou gastos, sejam publicizados, de sorte que o controle sobre eles seja eficiente”.

Contudo, diante de regras sempre há exceções, e em relação à publicidade e transparência do orçamento público, nosso ordenamento possui algumas previsões para que partes do orçamento sejam abarcadas por um sigilo.

A mais evidente e principal previsão legal do sigilo da administração pública, que consequentemente abarca o meio orçamentário, está prevista na CF/88 em seu Art. 5º, XXXIII:⁴¹

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Nesta previsão legal é possível compreender que as situações importantes e que justificam o sigilo de informações são as situações cujo sigilo tem como objetivo resguardar a segurança da sociedade ou do Estado.

⁴⁰ LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 158.

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

Ao tratar sobre o tema de segurança da sociedade e do Estado Scaff⁴² expõe, de forma clara, como situações extremas, de quando o país se encontra em guerra ou no desenvolvimento de tecnologia a longo prazo, situações às quais a divulgação imediata pode causar danos. A corrida armamentista da guerra fria é um grande exemplo apresentado pelo autor, desse tipo de situação, a qual o investimento dos Estados Unidos em armamento bélico, assim como com serviços de segurança e espionagem, tinha suas despesas autorizadas pelo congresso; contudo, a discricionariedade do destino dessas despesas não estava entregue ao domínio público.

Para interesse do atual estudo sobre Sigilo Orçamentário se faz necessário realizar uma análise da Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamenta em alguns de seus artigos a estruturação do sigilo no ordenamento brasileiro. Marco Antonio Karam Silveira⁴³ aponta para o que ele chama de “duas restrições genéricas ao acesso às informações” presentes na Lei nº 12.527/2011. A primeira trata da inviolabilidade da vida privada e intimidade. Já a segunda se refere a classificação de sigilo de documentos da administração é a que nos interessa como análise.

Iniciando pelo artigo 3º, I, da Lei nº 12.527/2011, é ressaltado o caráter de exceção do sigilo, diante da regra que é a publicidade, “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”⁴⁴, detalhe importante, pois, assim como toda exceção, ela deve ser realizada em menor proporção e com muita cautela e justificativa. Pois, decorre, de certa forma, de uma “transgressão autorizada pelo próprio sistema” que entende que a regra não abarca todas as situações possíveis.

Em seguida em seu Art. 4º, III a lei traz uma definição de “informação sigilosa” como sendo: “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”⁴⁵. O que é importante pois essa definição destaca tanto a ideia de que o sigilo não é eterno, e sim possui um limite, assim como também reforça as situações as quais justificam a sua presença, quais sejam, a segurança da sociedade e do Estado.

⁴² SCAFF, Fernando Facury. **Direitos fundamentais e orçamento: despesas sigilosas e o direito à verdade**. Orçamentos públicos e direito financeiro/ coordenadores José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 217.

⁴³ SILVEIRA, Marco Antonio Karam. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA (LEI 12.527/2011) - DEMOCRACIA, REPÚBLICA E TRANSPARÊNCIA NO ESTADO CONSTITUCIONAL. **Revista dos Tribunais** | vol. 927/2013 | p. 131 - 155 | Jan / 2013.

⁴⁴ BRASIL. **Lei no 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

⁴⁵ BRASIL. **Lei no 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

Porém o que mais interessa destacar é a Seção II que trata sobre a “classificação da Informação quanto ao grau e prazos de sigilo”, abarcado pelos artigos 23 e 24. A Lei de Acesso à informação em seu Art. 23 enumera as previsões de situações em que o sigilo da informação se faz necessário:⁴⁶

- I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;
- II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;
- III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;
- IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;
- V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;
- VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;
- VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou
- VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

A legislação, logo em seguida, em seu Art. 24 estabelece três classificações quanto ao sigilo de informação, podendo ser, “ultrassecreta”, “secreta” ou “reservada”. Essas classificações devem observar o interesse público e deve buscar utilizar o critério menos restritivo possível considerando dois aspectos segundo o § 5º do mesmo artigo, “a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado” e “o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final”. Logo, basicamente o que o texto da lei quer dizer é que a classificação vai variar, e ir de acordo, com o grau de risco que existe caso a informação fuja ao sigilo e seus, possíveis, impactos, se mais ou menos grave. O que é algo bem lógico tendo em vista que cada caso terá suas peculiaridades e por isso é preciso identificar a situação e seus prós e contras no caso concreto. Pois, por vezes a publicidade e o interesse público da informação pode se sobrepor ao sigilo da mesmo em uma análise de risco/dano.

Em relação ao tempo de duração do sigilo, o Art. 24, § 1º, da lei estabelece os prazos máximos para cada uma dessas classificações, quanto ao período em que a informação ficará restrita de acesso. No caso de ser ultrassecreta o prazo máximo é de 25 anos; para secreta é de 15 anos e para a reservada é de 5 anos. Após esse período a informação se torna automaticamente de acesso público, conforme prevê o § 4º do mesmo artigo. Ponto extremamente importante, pois assegura o caráter temporário do sigilo e permite sua existência em um sistema democrático que preza pela publicidade e transparência.

⁴⁶ BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

A respeito de quais autoridades têm a competência para a classificação do sigilo de informações da administração pública o Art. 27 estabelece a seguinte lista:⁴⁷

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

Em seguida, o Art. 28. estabelece pontos que devem constar na decisão que irá formalizar a classificação da informação como sigilosa, independente do grau de sigilo proposto:⁴⁸

I - assunto sobre o qual versa a informação;

II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;

III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e

IV - identificação da autoridade que a classificou.

Essa decisão, contudo, segundo o Parágrafo Único do Art. 28, é mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada. Marco Antonio Karam Silveira⁴⁹ aponta uma crítica a essa situação ao afirmar que “Essa prática está em desconformidade com o dever de motivação das decisões judiciais e administrativas e com os valores que a própria lei pretende realizar”.

Tal apontamento crítico é compreensível, uma vez que ao requerer uma informação a pessoa apenas recebe uma negativa sobre a afirmação de que a informação é sigilosa sem qualquer justificativa ou motivação para essa natureza, aparente como uma decisão sem motivação de fato apenas justificando o desconhecido por uma conhecida, e por isso mesmo, no momento desconhecida necessidade de proteção de sua natureza de desconhecimento. A

⁴⁷ BRASIL. **Lei no 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

⁴⁸ BRASIL. **Lei no 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

⁴⁹ SILVEIRA, Marco Antonio Karam. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA (LEI 12.527/2011) - DEMOCRACIA, REPÚBLICA E TRANSPARÊNCIA NO ESTADO CONSTITUCIONAL. **Revista dos Tribunais** | vol. 927/2013 | p. 131 - 155 | Jan / 2013. p. 8.

questão, como mais à frente será analisado de forma mais detalhada, é que essa decisão com suas motivações, assim como a fiscalização de seu controle e conteúdo ocorre de forma extremamente limitada e de acesso apenas por alguns.

Por fim, é importante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação Pública prevê em seu texto a possibilidade de mudança sobre o sigilo, possibilitando reduzir o prazo ou até mesmo para desclassificá-lo como sigiloso, presente no Art. 29⁵⁰.

A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

Dispositivo este extremamente necessário, pois, dá uma natureza não rígida a decisão que o decretou sigilo, podendo ser remodelado conforme os questionamentos e mudanças relevantes que se demonstrarem ao longo de seu período.

Isto posto, é possível compreender que o sigilo de informação da administração pública, como exceção ao princípio da publicidade e transparência, tem toda uma estrutura complexa no ordenamento jurídico nacional com previsão sobre o tempo de duração limite, tipos de classificação, entidades empossadas de competência para classificar, justificativas, previsões, pontos necessários de conter na decisão que instaura o sigilo, assim com a possibilidade de reclassificação.

3.1.2 Compreensão do sigilo no plano internacional

O sigilo de informações da Administração Pública também é objeto largamente estudado no âmbito internacional. Como exemplo, há a análise, realizada por Mendel, de direito comparado sobre a liberdade de informação ao debater sobre a abrangência limitada das exceções como característica de um regime de direito à informação, em outras palavras, dos limites do princípio da publicidade. Neste estudo o supracitado autor expõe, em certo momento, uma lista de uma recomendação por parte do Conselho de Ministros da Europa (CdE) que

⁵⁰ BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

detalha as possíveis situações que justificam a restrição ao direito à informação no princípio “Possíveis limitações ao acesso a documentos oficiais”:⁵¹

Os Estados-membros podem limitar o direito de acesso a documentos oficiais. As limitações devem ser definidas de forma precisa na lei, serem necessárias em uma sociedade democrática e proporcionais ao objetivo de proteger:

- i. a segurança e defesa nacionais, e as relações internacionais;
- ii. a segurança pública;
- iii. a prevenção, investigação e persecução de atividades criminosas;
- iv. a privacidade e outros interesses privados legítimos;
- v. interesses comerciais e outros interesses econômicos, sejam privados ou públicos;
- vi. a igualdade das partes em relação aos processos judiciais;
- vii. a natureza;
- viii. a inspeção, controle e supervisão por parte das autoridades públicas;
- ix. as políticas econômicas, monetárias e cambiais do Estado;
- x. a confidencialidade das deliberações intra- ou interautoridades públicas durante a preparação interna de um tema.

Essas previsões de situações que legitimam uma exceção ao direito de acesso à informação devem ser cuidadosamente medidas, pois ao mesmo tempo que, de um lado, as previsões extremamente ampla prejudicaram em demasia o direito de acesso à informação; do outro, as “informações que merecem a classificação de sigilo” não devem ser esquecidas e devem receber sua atenção, pois do contrário obrigam os órgãos públicos a realizar sua divulgação ainda que causasse dano, por simples falta de previsão de exceção de divulgação da situação em questão.

É interessante destacar que o princípio supracitado sugere a adoção de um “Teste Tripartite” que, basicamente, permite conferir se as limitações quanto ao princípio da liberdade de informação estão de acordo com o ordenamento local, pois não bastaria apenas estar enquadrada na lista acima, por exemplo, fazendo-se necessário analisar também as seguintes observações:⁵²

O teste tripartite

- as informações precisam ser relativas a um objetivo legítimo registrado na lei;
- a divulgação precisa ameaçar causar danos substanciais a esse objetivo; e
- o dano ao objetivo precisa ser maior do que o interesse público de ter as informações.

Logo, é analisado não apenas se há registro em lei que legitime a necessidade de sigilo para a situação em questão, como também se faz necessário analisar se existe, de fato, o risco

⁵¹ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado / Toby Mendel. – 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009. p.36-37.

⁵² MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado / Toby Mendel. – 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009. p.37.

de dano e que este risco decorrente da divulgação se sobrepõe ao interesse público de ter acesso à informação em si ou não.

Este inclusive é um ponto interessante de se observar, essa “balança” que de um lado está o dano de divulgação e do outro o interesse público de obter a informação. Isso, pois, por vezes, por mais que ocorra um dano na divulgação, ainda sim é percebido como mais benéfica a sua divulgação.

Por exemplo, no caso de informações confidenciais da administração interna de um órgão público, como das forças armadas, que embora a quebra do seu sigilo cause danos, contudo, as informações ali contidas em sigilo permitem revelar esquemas de corrupção existentes internamente no órgão. Avaliando os resultados da decisão de quebra de sigilo neste caso, futuramente é extremamente benéfica, pois irá fortalecer as estruturas e funcionamento interno da instituição pública, como aponta Toby Mendel⁵³.

Isso é apenas um exemplo de como cada caso deve ser individualmente analisado, partindo da noção, muito realista, de que não é possível prever todas as exceções e interesses relevantes para a população.

Ao fim de seu estudo em uma análise comparada sobre as exceções, Mendel⁵⁴ destaca alguns pontos chave, ao é apresentado aqui os que melhor colaborarão com o estudo e análise aqui proposto.

O primeiro é que a maioria das leis possuem uma lista de exceções muito ampla o que é passível de críticas, pois traz dificuldades para a aplicação no plano concreto das leis que preveem o direito à informação.

Outro ponto a ser observado, despertado na análise, é o de que embora os estados modernos possuem necessidades de confidencialidade muito parecidas, ainda sim, ainda surgem exceções especiais em diversos países. O que é questionado pelo autor, trazendo para o campo um novo olhar, atento, sobre possíveis interesses político-governamentais como objetos refletidos nessas exceções especiais.

Outrossim, alguns países excluem alguns de seus órgãos completamente da possibilidade de divulgar quaisquer informações, muitas vezes os órgãos encarregados pela

⁵³ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado / Toby Mendel. – 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009, p.38.

⁵⁴ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado / Toby Mendel. – 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009, p.154-158.

segurança e defesa. Outros excluem certos tipos de solicitações, como por exemplo, “as repetitivas”, o que é compreensível, uma vez que já existe uma resposta sobre o pedido de informação disponível; e “as vexatórias” que em nada agregam ao direito de informação.

Entretanto, em todos os países analisados (Azerbaijão, Bulgária, Índia, Jamaica, Japão, Quirguistão, México, Peru, África do Sul, Suécia, Tailândia, Uganda, Reino Unido e Estados Unidos) foi encontrado presente o entendimento em seu sistema interno de que somente a parte do registro que representa risco de dano é compreendido como confidencial, permitindo que as outras partes possam ser divulgadas: o que é chamado de “liberação parcial” ou “separabilidade”⁵⁵.

E de fato, se posto em análise, não faria sentido tornar todo um conjunto de documentos sigiloso se apenas uma parte dele traria dano em sua divulgação. Porém, por mais óbvio que possa parecer, é um ponto que merece atenção, e exposição, pois é de grande importância para a aplicação do sigilo no plano do concreto, por prezar por uma análise menos ampla e mais específica da informação objeto de sigilo, ao querer abarcar apenas o necessário; e não o todo genericamente sem verificação.

Por fim, dentre as exceções problemáticas, defende-se aqui que a mais interessante seja a referente à segurança nacional, a qual é constatado uma tendência dos Estados se utilizam dela para justificar parte considerável dos pedidos de restrição à informação. O que é apresentado como um problema, pois, devido à dificuldade em mensurar os possíveis danos que a divulgação causaria na segurança nacional não é possível ter um bom julgamento sobre a real necessidade de existir uma restrição.

Junto a isso, em uma interessante análise da história, é possível constatar que diante do problema do terrorismo houve um aumento do sigilo por parte de muitas nações, a exemplo dos Estados Unidos, nos últimos anos. Fator esse que demonstra uma certa fuga, por parte desses países, de valores como transparência e publicidade no que concerne a prestação de contas do Governo.

Em face desta análise do sigilo de informações da Administração Pública, como objeto de estudo no âmbito internacional, com recorte para os limites do princípio da publicidade, são levantados diversos apontamentos, como a característica em comum de muitos países em

⁵⁵ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado / Toby Mendel. – 2.ed. – Brasília: UNESCO, 2009. p.157.

possuir exceções demasiada amplas, a presença de exceções especiais em alguns ordenamentos e ideias importantes como a da “liberação parcial”.

3.2 Como ocorre a fiscalização e seus contornos

Como visto até então, é possível compreender que existe no ordenamento jurídico previsão legal constitucional e em demais níveis legais que autoriza e estrutura exceções ao princípio da publicidade e transparência do Orçamento Público, e, ademais, que esta característica não é exclusiva do direito brasileiro. Contudo, ainda surge o questionamento sobre como ocorre a fiscalização, e juntamente o controle, das despesas classificadas como sigilosas.

Em meio a isso, o Artigo 170 da Constituição Federal é extremamente importante, pois na medida em que prevê o princípio da livre iniciativa, também insere a ideia de que essa liberdade na economia pode ser limitada. Conforme consta em seu Parágrafo único, “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”⁵⁶. Assim como também define como finalidade da ordem econômica “assegurar a todos existências digna, conforme os ditames da justiça social”⁵⁷, valores esses (dignidade e justiça social) que orientam todo o processo orçamentário, inclusive o de sua fiscalização.

Ao falar sobre fiscalização, primeiramente é necessário explicar que existem três esferas de controle, os órgãos de controle interno, os órgãos de controle externo e o controle social. Anderson Luiz da Silva define controle externo como, “Portanto, o controle externo pode ser compreendido como aquele exercido por um órgão situado fora da estrutura organizacional do ente ou da unidade controladora.”⁵⁸. Enquanto que no interno o controle é exercido dentro de uma mesma estrutura administrativa, sendo constatada, diante disso, uma hierarquia entre quem controla e quem é controlado, e tendo como fundamento o princípio da autotutela, como aponta

⁵⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁸ SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: Competência Julgadora e Controle Judicial**. / Anderson Luiz Silva – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.p.32.

Anderson Luiz da Silva⁵⁹. O controle social, por fim, é exercido pela sociedade ao acompanhar e fiscalizar as ações do Estado.

Ao examinar detalhadamente o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) é possível ter uma melhor compreensão de como ocorre a fiscalização das despesas sigilosas que foram realizadas pelo Executivo, uma vez que já analisada a Lei de Acesso à Informação Pública.

Logo no início, na parte que referente a natureza e competência, no art. 3º, já fica delimitado que o tribunal de contas, para exercício de sua competência, possui acesso a todas as despesas, inclusive as que se encontram em sigilo.

Art. 3º No exercício de sua competência, o Tribunal terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades jurisdicionados, inclusive às armazenadas em meio eletrônico, bem como àquelas que tratem de despesas de caráter sigiloso⁶⁰.

Assim como na seção sobre Etapas do processo, instrução e tramitação, em seu art. 158 informa que a análise das despesas sigilosas terá toda a sua tramitação dentro do TCU também em sigilo, “Os atos relativos a despesas de natureza reservada legalmente autorizadas terão tramitação sigilosa”⁶¹.

As despesas sigilosas serão analisadas e julgadas em sessão extraordinária de caráter reservado e compostas por uma presença muito limitada de pessoal, conforme prevê o Art. 97 e seu Parágrafo único⁶².

Art. 97. O Plenário poderá realizar sessões extraordinárias de caráter reservado quando a preservação de direitos individuais e o interesse público o exigirem, bem como para julgar ou apreciar os processos que derem entrada ou se formarem no Tribunal com chancela de sigiloso.

Parágrafo único. As sessões extraordinárias a que se refere o caput serão realizadas exclusivamente com a presença dos ministros, ministros-substitutos, representante do Ministério Público, das partes e de seus procuradores, quando a requererem, e de servidores do gabinete das autoridades e da unidade responsável pelo secretariado das sessões, autorizados pelo Presidente.

⁵⁹ SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: Competência Julgadora e Controle Judicial**. / Anderson Luiz Silva. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p.28-32.

⁶⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D12B377F2BE9>.

⁶¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D12B377F2BE9>.

⁶² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D12B377F2BE9>.

A respeito do procedimento de levantamento do sigilo de processo, é prevista a divulgação da deliberação, através da publicação de uma ata, conforme se vê na transcrição logo abaixo do Art. 133, parágrafo único:⁶³

Art. 133. Parágrafo único. Quando o Tribunal deliberar, em sessão extraordinária de caráter reservado, pelo levantamento do sigilo de processo, a deliberação e, se for o caso, o relatório e voto em que se fundamentar constarão da respectiva ata a ser publicada, a qual identificará ainda os outros processos examinados, bem como o número dos acórdãos neles proferidos, mantendo-se, conforme a preservação dos direitos individuais e o interesse público o exigirem, o sigilo das demais informações.

Por fim, conforme o Art. 181, no caso de um cidadão requerer informações sobre matéria sigilosa, ele será apenas notificado da impossibilidade devido à natureza de sigilo decretada à informação. Constata-se uma falta de justificativa mais detalhada, assim como na previsão sobre o mesmo tópico na Lei nº 12.527/2011 discutida anteriormente, o que torna o dispositivo legal alvo de críticas como uma decisão supostamente sem fundamentação de fato para a rejeição da prestação de informação.

Art. 181. Quando se tratar de matéria cujo sigilo seja considerado pelo Tribunal como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, ou quando a defesa da intimidade e o interesse social o exigirem, o requerente será informado sobre a impossibilidade de atendimento da solicitação⁶⁴.

Em vista desta análise do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, é possível compreender como se estrutura a fiscalização e controle das despesas classificadas como sigilosas. Destaca-se não apenas o irrestrito acesso a todas as despesas por parte do TC, importantíssimo, para exercer sua competência, como também pontos ainda mais específicos, como as sessões extraordinária de caráter reservados com suas peculiaridades que permitem ser compatíveis com a natureza sigilosa da informação, em questão, processada. Além de detalhes como a publicação de ata e o requerimento de informações por parte da população.

Fernando Facury Scaff⁶⁵, ao analisar alguns casos concretos na atuação do TCU, firma algumas críticas referentes à fiscalização das despesas sigilosas no Brasil. Uma delas é a de que não existiria uma uniformidade nas decisões do TCU a respeito das despesas sigilosas.

⁶³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D12B377F2BE9>.

⁶⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D12B377F2BE9>.

⁶⁵ SCAFF, Fernando Facury. **Direitos fundamentais e orçamento: despesas sigilosas e o direito à verdade. Orçamentos públicos e direito financeiro/ coordenadores José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Outra crítica diz respeito ao fato de que não há clareza nas normas sobre procedimento e julgamento das contas sigilosas, o que dificultaria o controle da população sobre as despesas públicas.

Os dois pontos de crítica expostos refletem a necessidade de ampliação e aprimoramento das ferramentas de transparência, e conseqüente melhora no controle das decisões do Estado sobre as despesas. Reflexos de uma necessidade, cada vez maior, que a população expressa em estar próxima e acompanhar a prestação de contas do Estado, como exposto no começo do presente trabalho ao relatar sobre a natureza cada vez mais vinculativa ao qual o Orçamento vem caminhando.

Alexsandro Barreto Gois ao discorrer sobre como ocorre a prestação de contas das despesas sigilosas no Brasil traz o conceito de “*accountability*” como:⁶⁶

[...] processo democrático amplo e que agrega etapas distintas: informação certa e transparente à sociedade e prestação de contas pelos governantes e sua responsabilização no sentido estrito, ou seja, envolvendo a aplicação de recompensas, como a reeleição, ou punições aos governantes que realizaram atos reprovados ou rejeitados, como derrotas eleitorais ou *impeachment*.

Interessante conceito que tem levantado discussões para o centro do Debate Orçamentário, em especial os tópicos, extremamente relevantes, referentes a “responsabilidade” e a “prestação de contas”.

Além disso, o autor supracitado explica que a execução destas ocorre por meio de “regime de adiantamento”, devendo cumprir as mesmas condições que qualquer outra despesa. Contudo ele pontua que se deve observar algumas questões peculiares:⁶⁷

- a) os ordenadores de despesas autorizados à execução de tais despesas serão apenas os detalhados em decreto;
- b) os instrumentos utilizados serão destinados apenas à realização de despesas desta natureza, como definidos no ato de concessão do respectivo adiantamento, sendo proibida a utilização de uma mesma conta corrente ou cartão para realizar simultaneamente operações normais e de natureza sigilosa;
- c) a classificação contábil dessas despesas deve evidenciar o seu montante e a sua natureza sigilosa;
- d) o acesso aos documentos e registros da despesa e ao processo documental de prestação de contas ficará restrito ao ordenador de despesas, aos seus superiores hierárquicos e aos órgãos de controle interno e externo, aos quais será transferido sem qualquer ressalva o sigilo das informações respectivas;

⁶⁶ GOIS, Alexsandro Barreto. **Como prestar contas do que é secreto?**: uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal. 2018. 124 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. p. 72.

⁶⁷ GOIS, Alexsandro Barreto. **Como prestar contas do que é secreto?**: uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal. 2018. 124 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. p. 85.

e) os dados informatizados serão mantidos nas mesmas condições de quaisquer despesas, podendo a sua integração aos demais dados da execução financeira e orçamentária contemplar código específico de sigilo para evitar a divulgação, exclusiva, dos dados relativos ao objeto da compra e ao fornecedor.

Em consideração a esse, cada vez maior é o aprofundamento nos estudos sobre o orçamento em caráter sigiloso, sendo interessante notar que essa exceção a transparência e publicidade não prejudica por completo a fiscalização e controle sobre as despesas que o englobam.

Em uma primeira análise, diante da restrição de acesso às informações detalhadas sobre essas despesas em ferramentas de consulta popular que propulsionam o controle social das contas do governo, como o portal da transparência, o próprio site do TCU e o SIGA BRASIL⁶⁸, por exemplo, a população fica cética. Sentimento esse por consequência de que a não divulgação enfraquece, em certa medida, o controle sobre despesas, uma vez que deixa de ocorrer com efetividade o controle social.

Ainda assim, em uma análise mais aprofundada, é percebido que os órgãos de controle externo, por exemplo, o Poder Legislativo Federal auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, percorridos neste estudo, assim como os de controle interno, Secretarias de Controle Interno⁶⁹ e do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União⁷⁰, tem acesso a todas as informações pertencentes aos órgãos públicos federais, incluindo os sigilosos.

Dessa maneira, ocorre uma fiscalização e controle dessas despesas, um meio de ocorrer a então prestação de contas e “*accountability*”, na medida do possível que a segurança do estado e da sociedade que o sigilo assegura permite.

Alexsandro⁷¹ explana, por exemplo, que o órgão que executa a despesa sigilosa realiza a prestação de contas dessa despesa aos órgãos de controle através de dois relatórios, em geral.

⁶⁸ SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre orçamento federal, mantido pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo Siga Brasil Relatórios.

⁶⁹ A Secretaria de Controle Interno é a responsável pela auditoria interna na Câmara dos Deputados, que tem o propósito de exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de efetuar a verificação e a avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos, no âmbito da Câmara dos Deputados, observados os princípios definidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF).

⁷⁰ A Controladoria Geral da União é um órgão de controle interno do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência na gestão, por meio de ações de auditoria e fiscalização, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

⁷¹ GOIS, Alexsandro Barreto. **Como prestar contas do que é secreto?: uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal**. 2018. 124 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

O primeiro deles, o chamado “Relatório de Gestão Ostensivo”, é o que é divulgado no site do órgão que executa a despesa e no do TCU, e tem como característica o fato de ter itens suprimidos, indicando que a informação está sob sigilo, o outro é o chamado “Relatório de Gestão Reservado”, este possui todos os dados e informações, pois não é publicado e tem seu acesso restrito aos órgãos de controle.

Posto isso, a fiscalização e controle das despesas de caráter sigiloso tendo por base a análise do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União permite estabelecer alguns contornos da estruturação, composta sobretudo pela presença de órgãos de controle externo e interno, havendo pouca presença do controle social, devido a sua natureza sigilosa. Além de seus contornos, como reflexões acerca de temas como prestação de contas e “*accountability*” e a necessidade de ampliação e aprimoramento das ferramentas de transparência.

3.3 Primeiras críticas aos “redesenhos” orçamentários

No tocante às mudanças no orçamento público, Élida Graziane Pinto⁷² aponta que o discurso, constantemente veiculado, que busca uma “maior liberdade na execução do Orçamento público brasileiro” demonstra ser um discurso que, no final das contas, distorce algumas ideias para concretizar suas reais intenções. Percebe-se que “discrecionalidade orçamentária” e “arbitrariedade” são conceitos opostos, contudo, muitos tentam associá-los. Isso faz com que ocorra um trato pessoal no planejamento da execução das despesas, com destaque para as emendas parlamentares.

Por uma análise histórica, tendo por base exemplos orçamentários do passado, fica demonstrado que há, como diz a autora, constantes “redesenhos” do orçamento que atendem às escolhas de curto prazo que satisfazem interesses político-econômicos, muitas vezes, voltados para os “fatores reais de poder” (formado pelo sistema eleitoral e pelas pessoas que se encontram mais próximas aos centros de poder), tratado no capítulo anterior. Essas escolhas de redesenho mostram em seu conteúdo uma grande falta de técnica e logística temporal, por não haver uma preocupação a longo prazo.

⁷² PINTO, Élida Graziane. **Orçamento secreto é sintoma de arbitrariedade e descontinuidade estruturais**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-19/contas-vista-orcamento-secreto-sintoma-arbitrariedade-descontinuidade-estruturais> >. Acesso em 12 de abril de 2023.

Os limites impostos pelo direito são, por vezes, desrespeitados, como constatado por experiências como a que levou até a “CPI dos Anões do Orçamento”⁷³, cujas recomendações para sanar as irregularidades do sistema, se postas sobre análise, não foram devidamente atendidas no plano atual.

- 1) Definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras (p. V.III-13-14);
- 2) Limitação do poder de emendar a lei orçamentária — proposta de restrição de emendas a "unicamente emendas de autoria de comissão, bancada e partido político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade" (p. V.III-14);
- 3) Fortalecimento dos Sistemas de Controle Interno e Externo;
- 4) Extinção das subvenções sociais;
- 5) Limitação das transferências federais voluntárias (a exemplo dos repasses via FNDE), já que:
"Nas últimas décadas, a União assumiu, paulatinamente, maior controle sobre os Estados, enfraquecendo-os mais e mais, mercê de crescente centralização, chegando-se quase a implantar, na prática, situação semelhante à verificada no Estado Novo. A fim de manter fidelidade política que lhes garantisse maioria parlamentar, os governos de feição castrense restituíam, mediante as “transferências voluntárias”, parcela dos tributos arrecadados aos Estados, realizando obras ou subvencionando as chamadas ações sociais. Tal sistema facilitou a ação de poderosos agentes econômicos junto àqueles que decidiam, entre quatro paredes, a distribuição dos recursos" (p. V.III-17).
- 6) Mudança na legislação referente aos créditos suplementares — vedação no primeiro trimestre e limite máximo de 30% da receita prevista;
- 7) Abolição do sigilo fiscal e bancário para mandatários políticos — no período entre a diplomação e o término do respectivo mandato;
- 8) (Limitação do risco de abuso da) Imunidade parlamentar.⁷⁴

Como consequência desse problema, que já pode ser apontado como estrutural considerando sua longa presença no ordenamento jurídico brasileiro, expresso em diversas, porém ao final similar, práticas: há uma grande descontinuidade de políticas públicas, que desvia vantagens da sociedade para grupos de interesses de poder.

Essas falhas recorrentes e recomendações não seguidas, são exemplos que sustentam a ideia de que as emendas parlamentares não democratizam a destinação de verbas públicas; mas sim são, comumente, meios de se privatizar o interesse público. Elida⁷⁵ aponta como falhas responsáveis por esse cenário: o fato de o “planejamento de prioridades” atual ser fraco e as

⁷³ Anões do Orçamento foi um grupo de congressistas brasileiros que, no final dos anos 80, envolveram-se em fraudes com recursos do Orçamento da União até serem descobertos e investigados, em 1993, perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

⁷⁴ PINTO, Élide Graziane. **Orçamento secreto é sintoma de arbitrariedade e descontinuidade estruturais**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-19/contas-vista-orcamento-secreto-sintoma-arbitrariedade-descontinuidade-estruturais> >. Acesso em 12 de abril de 2023.

⁷⁵ PINTO, Élide Graziane. **Orçamento secreto é sintoma de arbitrariedade e descontinuidade estruturais**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-19/contas-vista-orcamento-secreto-sintoma-arbitrariedade-descontinuidade-estruturais> >. Acesso em 12 de abril de 2023.

instituições de controle não medirem com precisão se os resultados foram alcançados sobre custos razoáveis.

Essa explanação começa a trazer ao presente estudo as primeiras críticas existentes ao orçamento de natureza sigilosa visíveis como um caso concreto atual que envolve o tema, o chamado “Orçamento Secreto”, que será já no capítulo seguinte, objeto de minuciosos debates.

Contudo, já são apresentadas questões como: os constantes “redesenhos” do Orçamento que se voltam mais para os “fatores reais de poder” do que para as reais necessidades da sociedade, prejudicando em especial as de longo prazo. Desvirtuando-se, desta forma, de seu objetivo inicial que seria de oxigenar o processo de elaboração do Orçamento.

4. ADPF 854: SUAS CONSIDERAÇÕES E CRÍTICAS

4.1 O que foi a ADPF 854 e o chamado “orçamento secreto”

O presente capítulo tem como objeto central de estudo um caso recente de discussão sobre os limites do sigilo orçamentário em contraponto a princípios como o da publicidade e transparência, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854. Esta ação se propôs a discutir a constitucionalidade do “Orçamento Secreto”, que envolve os atos relativos à execução do indicador de Resultado Primário 09 da Lei nº 14.144 de 2021, a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021.

O “Orçamento Secreto” foi como muitas reportagens na imprensa deram nome às “emendas parlamentares do tipo (RP 9)”, também conhecidas como “emendas do relator”, fortemente criticadas⁷⁶ pela falta de transparência na sua execução que apontava para um desvio utilizado como instrumento para conquista de apoio político-governamental.

A título explanação sobre o que seria “resultado primário”, a fórmula⁷⁷ usada pelo Governo brasileiro em seu Sistema Financeiro se divide em dois resultados: “Resultado nominal” que é o resultado da conta das receitas menos as despesas e “Resultado primário”, que é o resultado da apuração das receitas menos as despesas não-financeiras, no caso não incluindo os juros e as renegociações da dívida. Primeiro se verifica o resultado primário e, só depois, é que se verifica o verdadeiro resultado chamado de nominal. Contudo, o Governo estabelece suas metas e fórmula as políticas públicas baseadas nos resultados do resultado primário, não observando o verdadeiro resultado que abarca a dívida pública.

Quanto aos tipos de classificação de resultados primários é, atualmente, prevista uma classificação no Art. 7º, § 4º, da Lei 14.194/21 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022) referente ao identificador RP⁷⁸:

Despesa Financeira seria identificada por (RP0); Despesa primária é obrigatória (RP1); Despesa primária e discricionária (RP2); Despesa primária e discricionária constante do

⁷⁶ SCAFF, Fernando Facury; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. **Inconstitucionalidades do orçamento secreto**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto>>. Acesso em 12 de abril de 2023.

⁷⁷ SCAFF, Fernando Facury. **Redesenho financeiro do país: meta primária versus meta nominal**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-nov-22/contas-vista-redesenho-financeir-pais-meta-primaria-versus-meta-nominal>>. Acesso em 21 de junho de 2023.

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em 12 de julho, 2023.

Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP4); Despesa primária e discricionária decorrente de emenda individual, de execução obrigatória (RP6); Despesa primária e discricionária decorrente de emenda de bancada, de execução obrigatória (RP7); Despesa primária e discricionária decorrente de emenda de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP8); E Despesa primária e discricionária decorrente de emenda do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP9).

Neste recorte, as emendas do relator (RP9), como meio de promover alterações ou adição de programas do projeto de lei orçamentária, excluídas as de ordem técnica, são criticadas por, em sua prática, no plano do concreto, terem suas finalidades desvirtuadas e ao invés de dinamizar e revigorar o processo orçamentário e acabam tomando recursos públicos e os utilizando como meio de obter apoio político de parlamentares ao Governo e seus interesses.

Como relata, Élide, em um outro texto:⁷⁹

A opacidade na execução dessas emendas, aliás, justificou a alcunha que lhes foi atribuída pela imprensa: orçamento secreto. Isso ocorre, na medida em que a baixa rastreabilidade dos autores das indicações permite burlar balizas normativas, maximizar ganhos de curto prazo eleitoral e, no limite, até mesmo favorecer o enriquecimento ilícito e a lavagem de dinheiro, sem maiores constrangimentos perante os órgãos de controle.

Ademais, Élide Graziane Pinto tece a curiosa análise de que a participação parlamentar no Orçamento foi expandida; contudo, sem os devidos mecanismos de controle para evitar abusos na utilização das emendas.

A exemplo desta falta de controle, Élide Graziane Pinto traz para análise a mudança que a Lei nº 13.204/2015 realizou na Lei nº 13.019/2014, em seu art. 29, afastando-se a exigência de um processo que garantisse impessoalidade no momento de direcionar os recursos de emendas parlamentares para entidades do terceiro setor. Podendo-se considerar este fato como sendo um dos grandes incentivos da utilização das emendas parlamentares, em geral, uma vez que é completamente livre a escolha sobre qual será o CNPJ da entidade que receberá esses recursos.

⁷⁹ PINTO, Élide Graziane. **Orçamento secreto majora ganhos de curto prazo e risco de corrupção**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-out-18/contas-vista-orcamento-secreto-majora-ganhos-curto-prazo-risco-corrupcao>>. Acesso em 11 de abril de 2023.

Artigo 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).⁸⁰

Se posta sob observação, essa livre escolha sobre qual entidade será beneficiada pelo recurso é uma situação grave. Pois, é dada uma liberdade grande sobre destino de verba pública, sem mecanismos de controle adequados para acompanhar, prévia e posteriormente, o seu processo, como meio impeditivo do grande risco de desvio de finalidade e de despesa pública que essa liberdade sem estrutura de controle adequada propicia.

Por mais que se argumente que o que foi gasto com as emendas de relator constem no Diário Oficial e no Orçamento sob a rubrica de RP9; ainda assim, não há transparência. Pois, como bem explica Scaff⁸¹, a publicidade e transparência são conceitos distintos. Na medida em que, embora se publique o quanto foi gasto com as emendas de relator no Diário Oficial e no Orçamento sob a rubrica de RP9, não é discriminado para que área este dinheiro será aplicado, assim como também quem direcionou a quem o beneficiou.

Dado que a simples publicização sem detalhar seu conteúdo não traz clareza nem precisão a respeito dos gastos, preceitos fundamentais para a concretude da transparência fiscal. É importantíssimo ter ciência sobre esses pontos para fins de controle e fiscalização. Controle esse exercido pelos órgãos competentes, de controle interno e externo, e pela sociedade, como explicado no segundo capítulo deste trabalho ao discorrer sobre fiscalização.

Após o exposto, delineado os primeiros contornos e críticas envolvendo o tema de julgamento da ADPF 854, o “Orçamento Secreto”, assim como, nos capítulos anteriores, feito uma análise normativa e doutrinária sobre o Orçamento e seus princípios, da publicidade e da transparências, e o sigilo como exceção no ordenamento, é chegado o momento de adentrar na análise das fundamentações que compuseram o julgamento da ADPF 854, possibilitando melhor compreender os temas até então desenvolvidos a partir de um caso prático.

⁸⁰ BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em 20 de julho. 2023.

⁸¹ SCAFF, Fernando Facury. **Uma Rosa no meio do caminho: transparência e publicidade no orçamento**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-nov-09/contas-vista-rosa-meio-caminho-transparencia-publicidade-orcamento#_ftnref>. Acesso em 20 de abril de 2023.

4.2 Análise dos principais pontos discutidos no voto da ministra Rosa Weber (relatora) da ADPF 854 - Acerca do “orçamento secreto”

É de grande relevância a análise do presente julgamento, pois poderá ser percebido qual o entendimento mais atual da corte a respeito do tema que envolve a publicidade e consequentemente o sigilo do orçamento.

O voto da Ministra Rosa Weber (Relatora) proferido no dia 14/12/2022 a respeito da ADPF 854, como parte do Inteiro Teor do Acórdão, será agora minuciosamente analisado, seguido de alguns apontamentos dos votos dos demais ministros e por fim, da decisão.

Inicialmente são destacadas no voto da Ministra Relatora algumas questões preliminares.

Rosa Weber sintetiza o pedido de mérito da ADPF 854 como: “declaração de inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do Orçamento de 2021”.⁸²

Além disso, a relatora explica as razões pela qual é admissível ser tutelada por ADPF para julgar a presente causa. Segundo a Ministra⁸³, seria ato de Poder público passível de impugnação pela via da ADPF. O STF tem já o entendimento de todo o comportamento repetitivo e inconstitucional que parta da administração, poderá ser impugnado por ADPF expresso como ato de Poder Público lesivo a preceito fundamental⁸⁴.

Partindo desta linha de raciocínio, diante do presente objeto de “conjunto de atos envolvendo recursos orçamentários que não observam o regime orçamentário constitucional”, haveria o enquadramento como comportamento repetitivo e inconstitucional por parte da administração, neste caso do poder Legislativo. Logo é ato do Poder Público passível de impugnação pela via da ADPF.

⁸² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 31.

⁸³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023 . p. 33.

⁸⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 33.

São evidenciados⁸⁵ como preceitos fundamentais violados, no caso em tela, os seguintes princípios: o princípio republicano; o princípio da igualdade, o da legalidade, o da impessoalidade, o da publicidade, o da eficiência administrativa, assim como o conjunto de preceitos estruturantes da constituição orçamentária.

Os preceitos estruturantes da constituição orçamentária, segundo definição de Ricardo Lobo Torres são “Os princípios gerais do orçamento são os enunciados genéricos que informam a criação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas orçamentárias”⁸⁶ e, ademais, aponta que a constituição em seu art. 165 prevê muitos deles, a exemplo do princípio do planejamento, da publicidade, da universalidade e da clareza, assim como o art. 167 que prevê o princípio da não-afetação de receitas e do equilíbrio orçamentário.

A arguição de preceito fundamental tem como objetivo evitar a presença, dentro do ordenamento jurídico, de comportamentos do Estado contrários a valores constitucionais. Junto a isso, como apontado pela Ministra, o STF já reconheceu o caráter de preceito fundamental dos princípios e regras do sistema orçamentário diante de sua importância no plano do concreto⁸⁷.

A Ministra, destaca também o fato de ter propugnado pelo conhecimento apenas parcial da ação, em juízo deliberatório, rejeitando os referentes “pretensões de índole subjetiva”, por serem incompatíveis com o processo constitucional em questão que tem natureza abstrata.

Como último apontamento preliminar, apontou para o fato de que se encontrava prejudicado o exame da impugnação ao Decreto nº 11.190/2022, veiculada em aditamento à ADPF 854. Pois ele foi revogado pelo Decreto nº 11.269. Diante do exposto, a ministra reconhece em parte a ADPF 854, no limite dos respectivos pedidos⁸⁸, trata-se do pedido de: “declaração de inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator-geral do Orçamento de 2021”.⁸⁹

⁸⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 33.

⁸⁶ TORRES, Ricardo Lobo, 1935 – **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição / Ricardo Lobo Torres.** – 3ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p.147.

⁸⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 34.

⁸⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 40.

⁸⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 31.

Contudo, não altera a análise a qual o presente trabalho se propõe, tendo em vista que será retirada da decisão as fundamentações a respeito do tema e não o objeto de julgamento em si.

A Ministra começa a análise de mérito discorrendo sobre o Orçamento em sua definição, função, estruturação, seus diplomas legislativos (PPA, LDO e LOA), sobre o controle e fiscalização parlamentar auxiliado pelo tribunal de contas e sobre o ciclo orçamentário (fase de elaboração, autorização, execução e controle).

Em meio a essa abordagem inicial, é discorrido sobre as “Emendas Parlamentares”, mecanismo esse que permite que os deputados federais e senadores direcionam a dotação orçamentária necessária para o atendimento da população que representam, diante das peculiaridades regionais e setoriais a serem atendidas.

As emendas orçamentárias, como explanado, devem, como prevê o art. 166, § 3º, CF⁹⁰, ser compatíveis com o PPA e a LDO, indicar os recursos (provenientes de anulação de despesa) e que sejam relacionados com correção de erros ou omissões ou dispositivos do texto do projeto de lei.

Dentre os vários tipos de emendas há as chamadas emendas do relator. A Ministra explica que as emendas do relator foram criadas com o objetivo de o relator-geral do projeto de lei orçamentária apenas corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal e organizar as despesas, não prevendo a inclusão de novas despesas ou programações no orçamento⁹¹.

Seguinte em sua fundamentação de mérito, a Ministra Rosa Weber explana alguns casos que apontaram para vulnerabilidades estruturais do processo orçamentário. Como a CPMI do Esquema do PC Farias que, como apontou a Ministra, teve como início “Denunciava-se o favorecimento de empresários (empreiteiras de construção) em obras públicas como retribuição pelas quantias doadas durante o financiamento da campanha às eleições presidenciais”.⁹²

O Escândalo dos Anões do Orçamento, já discorrido no capítulo passado do presente trabalho na discussão sobre os redesenhos orçamentários. E o Escândalo das Ambulâncias que

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁹¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.48

⁹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.50.

“Foi um esquema complexo e abrangente que, somente entre os anos de 2000 e 2006, quando se especializou na contratação fraudulenta de unidades móveis de saúde (ambulâncias)[...]”⁹³.

Os três casos têm em comum, principalmente, dois pontos que são demonstrados ao longo da exposição da Ministra. O Primeiro é relativo à sua estrutura: composta pela participação de autoridades e parlamentares importantes para partidos políticos e pertencentes à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), com destaque para a figura do Relator Geral do Orçamento.

O segundo ponto, são as denúncias que surgem ao sistema orçamentário, reiteradamente em épocas diferentes, porém em contextos similares, retiradas a partir das conclusões das três CPMIs (do Esquema do PC Farias, do Escândalo dos Anões do Orçamento e do Escândalo das Ambulâncias). As denúncias apontam para a falta de transparência na utilização de emendas individuais e do relator, ao não possuírem critérios claros no planejamento e programação das despesas públicas. Com isso, há o surgimento de “estruturas” que utilizam as emendas como ferramentas para que os parlamentares se mantenham no poder, gerenciando seus interesses pessoais.

Após estes contextos, a Ministra adentra no ponto, aguardado, de análise do caso do “Orçamento Secreto”.

De início, já evidência para, novamente, similaridade com os casos anteriormente abordados, na utilização do Relator Geral do Orçamento como meio de articulações entre o Executivo e o Congresso Nacional; e como depositário de segredos de natureza orçamentária⁹⁴.

Como esclarece a Ministra, “O chamado ‘orçamento secreto’, no plano contábil, nada mais é do que uma parcela do orçamento público da União reservado a um tipo específico de emenda parlamentar: as emendas do Relator-Geral do orçamento”⁹⁵.

Ela expõe que as emendas do relator sempre existiram no processo legislativo orçamentário. Porém, depois das CPMIs do Esquema PC e do Orçamento, o Congresso Nacional limitou os poderes do Relator-Geral do Orçamento para apenas: sistematizar o conjunto de emendas orçamentárias e corrigir falhas de ordem técnica e omissões.

⁹³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p 61.

⁹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.64.

⁹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 65.

Apesar disso, em 2019, a LDO e a LOA de 2019, como explicou a Ministra, restabeleceram a hegemonia do Relator-Geral no processo orçamentário ao ampliar novamente os poderes do relator geral⁹⁶. Como reflexo disso, apontou que no exercício financeiro de 2020, o Relator Geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões juntos.

É feita, em seu voto, uma crítica ao fato de que o destino dos recursos provenientes das emendas do relator, quanto à identificação de quem será beneficiado e o objeto da despesa, só é revelado no momento do empenho. Fato esse que impossibilita a existência de um controle preventivo.

Também expõe que as despesas registradas sobre a rubrica das emendas do relator (RP9) não eram ordenadas em sua maioria pelo Relator Geral do Orçamento, mas sim por outros parlamentares⁹⁷.

Interessante conceito é exposto durante o voto, o de “Captura do Orçamento”⁹⁸, como processo de transferência das decisões orçamentárias para os parlamentares; o que seria de natureza pública, passa a ter uma natureza particular. Revela, como cenário de sua presença, um prejuízo na concretude das políticas públicas, diante destes desvios arbitrários e personalistas das despesas. Pois, como abordado no primeiro capítulo deste estudo na parte sobre os custos dos direitos, o Orçamento é importante meio de efetivar os direitos sociais e a privatização do interesse público, como também já exposto no segundo capítulo, prejudica essa efetivação.

A Ministra traz para o debate, criticamente, a forma com que as emendas tem sido utilizadas em demasia na composição do Orçamento no Brasil. É constatado um crescente uso de emendas parlamentares interferindo no Orçamento Brasileiro, ultrapassando, muito, outros países quando comparado nas intervenções orçamentárias por parte de parlamentares⁹⁹. Também demonstrou que, por exemplo, em 2022 do estimado para investimento; quase metade do valor foi destinado para as emendas parlamentares¹⁰⁰.

⁹⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 65.

⁹⁷ *Idem*. p. 66.

⁹⁸ *Idem*. p. 68.

⁹⁹ *Idem*. p. 72.

¹⁰⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 73.

O que é preocupante, pois como apontado por Élide Graziane Pinto neste presente trabalho ao final do capítulo passado, esses redesenhos orçamentários constantes, muitas vezes, afetam o atendimento das necessidades sociais a longo prazo e expressam uma descontinuidade de políticas públicas, tendo em vista a influência dos “fatores reais de poder”.

Mais adiante, a Relatora evidencia a importância da imprensa livre como provocadora da atuação dos órgãos de controle e meio de informação para a população. Ademais, destaca como exemplos que foram divulgados pela imprensa sobre o “Orçamento Secreto” e que retrata bem essas incoerências e não planejamento na utilização das verbas.

O suposto esquema do “tratoração”¹⁰¹ que envolvia recursos das emendas do relator para a aquisição de tratores com preços superfaturados; o de “kits de Robótica”¹⁰² que envolvia a aquisição de kits de robótica para escolas no interior do estado de Alagoas, cujas unidades agraciadas pelos kits não possuíam infra estruturas básicas como saneamento, e internet; o de “serviços de saúde”¹⁰³ no Maranhão que apontaram para estranhas prestações de serviços em diversas cidades do Estado, como o número grande de extrações dentárias no Município de Pedreiras, a ponto de se comparado com a quantidade de habitantes, teriam extraído 14 dentes de cada morador; o das “escolas *fake*”¹⁰⁴ que levou a autorização de criação de duas mil novas escolas, embora não existisse Orçamento para concretude das obras; e o dos “ônibus escolares”¹⁰⁵ em que houve superfaturamento no preço dos veículos escolares.

Esses exemplos, como bem aponta a Ministra, demonstram a dificuldade de se identificar as despesas que tem sua origem nas emendas do relator¹⁰⁶. Pois tais desvios de verba ocorreram sem impedimento por parte dos órgãos de fiscalização; sendo revelados a sua existência apenas após investigação por parte da imprensa livre.

A partir de 2020 a LOA passou a contar com o identificador das despesas pertencentes às emendas do relator (RP9), como previa a LDO de 2020 (Lei nº 13.898/2019). Esse identificador não inclui as emendas de ordem técnica, mas apenas as com origem previstas no parecer preliminar do relator geral. Possibilitando, neste cenário, ao Tribunal de Contas

¹⁰¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 74.

¹⁰² *Idem*. p. 75.

¹⁰³ *Idem*. p. 76.

¹⁰⁴ *Idem*. p. 77.

¹⁰⁵ *Idem*. p. 78.

¹⁰⁶ *Idem*. p. 79.

distinguir, na observância da fase de execução, se as despesas já eram do projeto original ou foram introduzidas pelas emendas do relator.

Foi revelado, a partir de análise do TC destes dados¹⁰⁷ que houve aumento tanto na quantidade como no valor que envolviam as emendas do relator, no exercício financeiro de 2020. Assim como, não foi possível identificar qualquer critério objetivo quanto a destinação das verbas. Também havia problemas referentes à transparência devido a falta de mecanismos que possibilitaram acompanhar, de forma efetiva, e, assim, prestar contas e exercer o “*accountability*” das despesas. E as informações são de difícil rastreio, pois não há uma uniformidade referente a disponibilidade destes dados.

A rubrica RP9 referente às despesas das emendas do relator permitiram que tivessem natureza de despesas anônimas no plano do concreto, pois oculta os congressistas que requererem as despesas, apenas constando como autor o relator geral. Isso mostra, segundo a Ministra, uma incongruência entre o autor material e o formal, total descumprimento de valores como o da impessoalidade¹⁰⁸. Ainda mais, este quadro permite que os parlamentares utilizem das emendas do relator para ultrapassar os limites de recursos que possuem em emendas individuais.

Como bem sintetiza a Ministra Rosa Weber em sua argumentação a respeito o Orçamento Secreto exposto até então:¹⁰⁹

[...] tenho para mim que o modelo em prática de execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes de emendas do relator viola o princípio republicano e transgride os postulados informadores do regime de transparência no uso dos recursos financeiros do Estado.

Ao discorrer sobre os princípios da Publicidade e Transparência, a Ministra explana que as emendas do Relator violam o direito de acesso à informação, no que se refere à transparência e máxima divulgação. Em resultado disso, constata haver uma mitigação do controle social e prejuízo do funcionamento dos demais sistemas de fiscalização¹¹⁰.

¹⁰⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 80 - 83.

¹⁰⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 87.

¹⁰⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.88

¹¹⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 97.

Este presente trecho do voto, por exemplo, explana de forma muito clara a grande incompatibilidade das Emendas do Relator com um regime de transparência fiscal. Pois, diante da divulgação de dados incompleta, tardia e pouco acessível, é constatada uma falta de padronização, impossibilidade de realização do controle prévio e prejuízo à publicidade e transparência das despesas.

Tal como bem apontado pelo Tribunal de Contas da União, as despesas oriundas de emendas do Relator (RP 9) não satisfazem os critérios informadores da transparência fiscal.

Longe de prestigiarem a participação popular e o controle social sobre o objeto dos gastos, decorrem de acordos políticos secretos que inauguram uma pauta de interesses paralela aos planos de relevância nacional. A divulgação dos dados referentes a essas despesas ocorre sempre de maneira incompleta, tardia e pouco acessível. A falta de especificidade e clareza na definição de seus objetivos e resultados dificulta o controle e a fiscalização dos gastos por ausência de critérios objetivos de aferição de sua legalidade, legitimidade e economicidade.¹¹¹

A respeito do “princípio republicano”, a Ministra traz no seguinte recorte sua definição e contornos:¹¹²

[...] o ideal republicano invoca um universo valorativo e um complexo de ideias que convergem em torno da construção de um verdadeiro estatuto das liberdades e da igualdade, estabelecendo uma clara relação de antagonismo em face de qualquer ensaio de instauração de regimes governamentais de caráter pessoal ou autoritário, especialmente quando o exercício abusivo do Poder traduz o objetivo de promover a apropriação das instituições públicas em favor de interesses privados.

O que reflete ideia similar a trazida por Scaff, no primeiro capítulo da presente pesquisa, ao debater Orçamento Republicano, reforçando a ideia de que a coisa pública deve ser gerida de forma a trazer benefícios de interesse da coletividade, não permitindo que governos venham a ter caráter pessoal, sobrepondo-se aos interesses da população.

Por fim, os “segredos injustificados” sobre matéria que envolva recursos públicos são compreendidos, sob a ótica da Ministra, como incompatíveis com os valores republicanos e democráticos¹¹³.

Ao final de seu voto a Ministra fixou a tese de que:¹¹⁴

As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição

¹¹¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.104.

¹¹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.105.

¹¹³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023 . p. 107.

¹¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.117.

Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.

Ante todo o exposto, a Ministra Relatora Rosa Weber julgou procedente o pedido para declarar incompatível com a constituição brasileira as práticas do “esquema do Orçamento Secreto”, que usavam de forma indevida as emendas do relator para incluir novas despesas no orçamento. Entendimento esse que é reforçado pelas ideias doutrinária e normativas expostas nos dois primeiros capítulos, quando postas diante do caso do “Orçamento Secreto” percebido como prática atentatória dos princípios da publicidade e transparência orçamentária.

4.3 Pontos complementares dos demais votos e análise da decisão

Em relação a pontos de fundamentação dos demais ministros, no intuito de complementar o debate sobre publicidade e sigilo orçamentário, acredita-se aqui que seja oportuno abrir espaço para alguns destaques.

O Ministro André Mendonça determinou nos termos de seu voto que “passem a garantir às emendas de Relator identificadas pelo RP 9 o mesmo nível de transparência e controle verificáveis na execução referentes aos RP 6 e RP 7, que são as emendas individuais e de bancada”¹¹⁵, abordagem interessante por ao mesmo tempo reconhece falha no processo de emendas, referente a transparência das emendas do relator, e, ao mesmo tempo, encontrar soluções de controle no mesmo sistema, o de emendas.

O Ministro Nunes Marques, votou por não conhecer da ADFP; porém, caso vencido na preliminar, no mérito somente reconhece a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade. Contudo, abrindo ressalvas quanto às medidas a serem tomadas: por entender que não havia controvérsia durante a vigência dos períodos anteriores, “ressalvo os orçamentos dos exercícios 2020 e 2021, assim como todos os anteriores, por entender que a tramitação e a execução das respectivas leis orçamentárias, embora passíveis de críticas, atenderam à compressão então vigente, que não apresentava controvérsia”¹¹⁶.

¹¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.136.

¹¹⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.168.

O Ministro Alexandre De Moraes, por exemplo, faz destaque em seu voto para a importância referente a divisão dos recursos e sua proporção no legislativo, ao discorrer sobre as emendas RP9:¹¹⁷

[...] interpretar que os valores dessas emendas não são discriminatoriamente distribuídos pelo Relator. Devem levar em conta, primeiro, a proporcionalidade entre maioria e minoria e, a partir da definição dos valores da maioria e da minoria, a proporcionalidade das bancadas de cada um dos partidos da maioria e da minoria.

O Ministro Dias Toffoli, na exposição de seu voto, fez uma interessante observação a respeito de prioridades no plano nacional em contraponto ao local. Em seu entender, “[...]as emendas parlamentares destinadas ao atendimento local devem ter papel subsidiário no planejamento nacional e não podem inviabilizar as políticas públicas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos”¹¹⁸.

Ao final de todos os votos, o Tribunal, em sua decisão quanto ao mérito, por maioria, declarou o entendimento de que o “Orçamento Secreto” é incompatível com os preceitos estabelecidos na constituição de nosso ordenamento.

(a) 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 lei orçamentária anual da União.¹¹⁹

E, dentre outras medidas, o Tribunal determinou o empenho, liquidação e pagamento das despesas oriundas do RP9 do período de 2020 a 2022, além da publicação de dados sobre o destino das verbas e quem solicitou e quais foram os beneficiados, de forma clara e acessível, valores fundamentais do princípio da transparência.

(d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, 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 (noventa) dias.¹²⁰

¹¹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.174.

¹¹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.258.

¹¹⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.356.

¹²⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p. 356.

Ademais, o Tribunal estabeleceu como não sendo cabível utilizar as despesas do relator RP9 para atender solicitação de despesas e indicação de beneficiários realizadas por outros. Essa medida de modificação do instrumento de emenda do relator limitando para não ir além dos fins de ordem técnica, já ocorreu em outros momentos para impedir desvios de despesa e finalidade, como exposto no voto da Ministra Relatora. Além dessa interpretação, também foi orientada a execução dos recursos provenientes da RP9 conforme os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastando a vinculação das indicações do relator.

(c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) 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 (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas 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 nº 10.888/2021)¹²¹.

Todos esses pontos da decisão demonstram uma vitória sobre a perspectiva da defesa de valores como a publicidade e transparência, tão importantes para nosso ordenamento em ideais democráticos e republicanos. Pois, é não apenas demonstrada a incompatibilidade, como também ao discorrer sobre as medidas a serem tomadas é notado que o que se tinha de infração girava em torno da publicidade e transparência das despesas, como meios auxiliares do controle e fiscalização.

Diante disso, é demonstrado o entendimento, com seus contornos e divergências, da atual corte a respeito da temática que envolve a publicidade e a transparência, e conseqüentemente a sua exceção que é o sigilo, do Orçamento, perante um caso que discute estes valores em seu cerne.

4.4 Críticas ao sistema de controle orçamentário

Em face de tudo até então exposto, desde a estruturação do Orçamento e reflexão sobre seus princípios norteadores no plano teórico e prático, é finalizado o presente capítulo com

¹²¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão**. disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023. p.356.

algumas reflexões sobre o sistema de controle e fiscalização orçamentário, que asseguram estes princípios, e desvios de conduta.

Em uma reflexão sobre corrupções e sistemas de controle, Fernando Facury Scaff discorre sobre como conceituar a corrupção é dificultoso devido aos diversos elementos que a compõem e afetam. Tendo nas normas delimitações e contornos, porém para fins penais. Conceitua diante dessa falta, Corrupção como, “a troca de um determinado ato em busca de vantagens pessoais, pecuniárias ou não, à margem da norma”¹²².

Assim como apontado no discorrer do voto da Ministra Rosa Weber (Relatora) da ADPF 854, Scaff expõe que o cenário em que a imprensa tem grande importância na identificação dos casos: demonstra, “precariedade funcional dos mecanismos estatais de publicidade, transparência e controle, restando apenas o mecanismo de responsabilização, e, mesmo esse, sem grande eficácia na atividade repressiva e de recuperação de valores [...]”¹²³. Essa análise é muito forte e necessária, pois atenta para o fato, como até então foi demonstrado, de que muitas recomendações de CPIs, por exemplo, não tiveram resultados expressivos no plano concreto, em especial quanto ao resgate dos recursos que foram desviados.

Por fim, é possível constatar, diante de análises de cenário até então expostas que o sistema financeiro de controle tem seu foco muito mais voltado para sua forma estrutural e burocrática do que para com os seus reais objetos de análise, qual seja, os desvios que os agentes da administração pública exercem sobre o bem público e o tornam seu privado.

Fazendo-se necessário repensar o foco até mesmo sobre como algumas formas de corrupção se expressam, mas não são combatidas pois teriam resolução de natureza diversa do habitual. Política, por exemplo, como exposto por Fernando Facury sobre o perfil oligárquico do Orçamento brasileiro, como sua forma de arrecadação e direcionamento de investimentos que costuma não refletir o viés de justiça distributiva que deveria ser seguido¹²⁴.

Afinal, como alude Chaim Perelman, em seu estudo sobre Direito e Ética:¹²⁵

É pelo estudo dos procedimentos argumentativos, retóricos e dialéticos que aprendemos a distinguir os raciocínios aceitáveis dos raciocínios sofisticados, aqueles

¹²² SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil** - Belo Horizonte : Fórum, 2018. p. 538.

¹²³ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil** - Belo Horizonte : Fórum, 2018. p. 540.

¹²⁴ SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil** - Belo Horizonte : Fórum, 2018. p. 555.

¹²⁵ PERELMAN, Chaim. **Ética e direito** / Chaim Perelman; tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão; [revisão da tradução Eduardo Brandão]. 2 ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2005. – (Justiça e direito). p. 684.

em que se procura persuadir e convencer daqueles em que se procura enganar, induzir em erro.

Logo, é destacada a importância da linguagem e em como os interesses que por detrás dela se encontram não devem passar despercebidos, mas sim atentamente percebidos e estimulados quanto a sua observação. Pois, por essa perspectiva mais analítica e questionadora da linguagem é possível que os órgãos de fiscalização e controle melhor compreendam as diversas novas faces que o ordenamento jurídico pode formar, às quais serão construídas pela argumentação jurídica.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, ao delinear a base do sistema orçamentário e analisar a sua natureza jurídica e demais aspectos buscou aprofundar-se sobre o presente objeto de estudo de modo que, no primeiro capítulo, foi possível formular a percepção de mudança que ocorreu ao orçamento havendo uma maior vinculação e comprometimento com a sociedade e os objetivos elencados nas leis orçamentárias nos últimos anos.

Consoante demonstrado, diante da dinâmica entre “receita” e “despesa” foi delineada a importância do orçamento para a sociedade, uma vez que é através dele que ocorre a concretização dos direitos fundamentais, partindo da ideia de “custo de direitos”, em que o Estado visando satisfazer as necessidades públicas assumidas com a sociedade, autoriza as despesas necessárias para esse fim, diante da previsão de arrecadação.

Ficou evidente, contudo, que ao analisar o orçamento a partir dos valores republicanos, que se caracterizam pela busca por distribuição e justiça social, é notada uma divergência no plano do real por não se constatar com tanta força essa busca pela concretização de uma isonomia. Sendo observado, por autores como Scaff, que há como impeditivo de concretude os “fatores reais de poder” expressos, dentre algumas formas, nos “redesenhos” das emendas do Orçamento.

Ao discorrer sobre o princípio da publicidade, não apenas em suas previsões legais, como um princípio administrativo mais geral previsto na Constituição Federal, por exemplo, mas também em suas diversas definições por diferentes autores, foi possível perceber que o seu valor de proteção maior, o da divulgação das ações do Estado, é essencialmente necessário estar junto a outro princípio.

Este outro princípio é o da transparência que tem como valor a clareza e especificidade das informações, permitindo, assim, que não apenas se divulgue, mas que o que seja divulgado permita análise e compreensão da informação, cumprindo um papel não apenas formal, mas também finalista na divulgação de informações da ação fiscal do Estado. Destacando-se neste estudo dos princípios, a lei de acesso à informação Pública como importante marco destes valores por reforçar o direito de requerer informações a respeito de gastos públicos, por parte da população.

Quanto ao aspecto do sigilo no Orçamento do Brasil, discutido no segundo capítulo, a partir da análise documental e de revisão da doutrina pertinente, com destaque, mais uma vez,

para a Lei de Acesso à Informação Pública, que regulamenta em alguns de seus artigos a estruturação do sigilo, foi possível delinear desde as situações que o justificam, a resguarda da segurança da sociedade ou do Estado, até sua estrutura de classificação, em informações classificadas como ultrassecreta, secreta e reservada, que levam em consideração fatores como a gravidade do risco e impactos, além de estabelecerem prazo máximo de restrição.

Importantes pontos para compreender que embora cada caso seja analisado dentro de suas peculiaridades, ainda sim há uma estrutura com parâmetros que permite controle e fiscalização. Ao examinar detalhadamente o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU) foi possível compreender melhor que essa fiscalização e controle das despesas sigilosas, embora, quanto ao controle social fica prejudicado justamente para preservação da natureza sigilosa da informação. Ainda assim, os órgãos de controle interno e externo, a exemplo do Tribunal de Contas, tem acesso a todas as despesas.

Em uma reflexão sobre a presença de exceções ao princípio da publicidade no meio internacional a partir da pesquisa de Toby Mendel, foi possível identificar a presença de valores e ideias comuns a todos os 14 países analisados, importantes para a reflexão sobre publicidade e sigilo da administração pública do Brasil. Com ênfase na ideia de Liberação Parcial e no Teste Tripartite. Esses pontos despertam o olhar sobre as flexibilidades que até mesmo o sigilo possui em não colocar sobre segredo informações que não apresentam risco ou que formalmente aparentam precisar de sigilo por teoricamente apresentarem perigo, contudo ele não existe de fato.

No último capítulo, foi analisado o julgamento da ADPF 854, que discutiu a constitucionalidade do denominado “Orçamento Secreto”, que envolve os atos relativos à execução do indicador de Resultado Primário 09 da Lei nº 14.144 de 2021, a Lei Orçamentária Anual de 2021. Esse julgamento possibilitou compreender o atual posicionamento da corte a respeito do tema da publicidade orçamentária e, em complemento as ideias abordadas nos capítulos anteriores a respeito dos contornos que fundamentam, limitam e por fim estruturam a publicidade, concluir se o “Orçamento Secreto” fere o princípio da publicidade e o da transparência.

Com esse problema, a partir de tudo o exposto, foi possível compreender que de fato o denominado “Orçamento Secreto” fere o princípio da publicidade e o da transparência, em concordância ao entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal.

Diferente do delineado ao longo dos dois primeiros capítulos, foi possível chegar a consideração que o denominado “Orçamento Secreto” não contemplava os princípios da publicidade e, especialmente, o da transparência tendo em vista que dados sobre o destino das verbas e quem solicitou e quais foram os beneficiados não eram disponibilizados de forma clara e acessível, ocultando informações a respeito dos gastos das emendas do relator sobre a rubrica RP9.

Consequentemente, como desmontada a importância da publicidade e transparência para a fiscalização, foi constatado um prejuízo na fiscalização dessas despesas diante da divulgação de dados incompleta, tardia e pouco acessível, refletindo uma falta de padronização que impossibilitava a realização do controle prévio.

Ao final do presente estudo, é evidenciada a importância da publicidade e transparência como meios importantíssimos para garantir o controle e fiscalização das despesas públicas. Ressaltando a necessidade de o sistema financeiro de controle repensar sua linguagem e foco de análise.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854 - inteiro teor do acórdão.** disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>> Acesso em 05 de agosto de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei complementar, no. 101, 4 maio 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília, 24p., maio 2000a.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em 11 de ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.019**, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em 20 de julho. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.194**, de 20 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em 12 de julho. 2023.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro.** São Paulo, Saraiva, 2020.

CHRISTOPOULOS, Basile Georges Campos. **Despesa pública: estrutura, função e controle judicial** / Basile Christopoulos – Maceió: EDUFAL, 2011.

CHRISTOPOULOS, Basile. **Orçamento público e controle de constitucionalidade: argumentação consequencialista das decisões do STF**/ Basile Christopoulos. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GIACOMONI, James, 1943- **Orçamento público** / James Giacomoni. - 18. ed., rev. e atual. - [2ª Reimp.] - São Paulo: Atlas, 2022.

GOIS, Alexandro Barreto. **Como prestar contas do que é secreto?:** uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal. 2018. 124 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** - 9. ed. rev. atual. e ampl.- Salvador: JusPODIVM, 2020.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação:** um estudo de direito comparado / Toby Mendel. – 2.ed. – Brasília : UNESCO, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 2006.

PERELMAN, Chaim. **Ética e direito** / Chaim Perelman; tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão; [revisão da tradução Eduardo Brandão]. 2 ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2005. – (Justiça e direito).

PINTO, Élide Graziane. **Orçamento secreto é sintoma de arbitrariedade e descontinuidade estruturais**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-19/contas-vista-orcamento-secreto-sintoma-arbitrariedade-descontinuidade-estruturais>>. Acesso em 12 de abril de 2023.

PINTO, Élide Graziane. **Orçamento secreto majora ganhos de curto prazo e risco de corrupção**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-out-18/contas-vista-orcamento-secreto-majora-ganhos-curto-prazo-risco-corrupcao>>. Acesso em 11 de abril de 2023.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. O orçamento como norma jurídica: uma discussão necessária sobre a natureza do orçamento público. In: Michel Haber, Daniel Athias (orgs.) **Estudos de direito financeiro e tributário: Homenagem ao Professor Fernando Facury Scaff**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

RUBINSTEIN, Flávio. **Notas sobre a transparência fiscal no direito financeiro**. Orçamentos públicos e direito financeiro/ coordenadores José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. **Direitos fundamentais e orçamento: despesas sigilosas e o direito à verdade**. Orçamentos públicos e direito financeiro/ coordenadores José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SCAFF, Fernando Facury; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. **Inconstitucionalidades do orçamento secreto**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto>>. Acesso em 12 de abril de 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil** - Belo Horizonte : Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. **Redesenho financeiro do país: meta primária versus meta nominal**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-nov-22/contas-vista-redesenho-financeir-pais-meta-primaria-versus-meta-nominal>>. Acesso em 21 de junho de 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Uma Rosa no meio do caminho: transparência e publicidade no orçamento**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-nov-09/contas-vista-rosa-meio-caminho-transparencia-publicidade-orcamento#_ftnref>. Acesso em 20 de abril de 2023

SILVA, Anderson Luiz da. **Tribunal de Contas da União: Competência Julgadora e Controle Judicial**. / Anderson Luiz Silva. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA (LEI 12.527/2011) - DEMOCRACIA, REPÚBLICA E TRANSPARÊNCIA NO ESTADO CONSTITUCIONAL. **Revista dos Tribunais** | vol. 927/2013 | p. 131 - 155 | Jan / 2013.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira.** - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014

TORRES, Ricardo Lobo, 1935 – **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição** / Ricardo Lobo Torres. – 3ª ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Boletim do Tribunal de Contas da União especial** - Ano. 37, n. 24 (2018)- . Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F78AF2FB50178D12B377F2BE9>.