

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

ISVI LUIZ DA SILVA CONCEIÇÃO

**ORÇAMENTO SECRETO: A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE
FORMA A VIOLAR OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E IMPESSOALIDADE**

VOLTA REDONDA
2023

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**ORÇAMENTO SECRETO: A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE
FORMA A VIOLAR OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E IMPESSOALIDADE**

Monografia apresentada ao de Curso de
Direito do UniFOA como requisito à obtenção
do título de bacharel em Direito.

Aluno:

Isvi Luiz Da Silva Conceição

Orientadora:

Ariadne Yurkin Scandiuzzi

VOLTA REDONDA

2023



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

ORÇAMENTO SECRETO: A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO DE FORMA A VIOLAR OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E IMPESSOALIDADE

Elaborado por Isvi Luiz da Silva Conceição, apresentado publicamente perante a Banca Avaliadora como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovado em 22 de junho de 2023

Banca Avaliadora:

Professor(a) Orientador(a) - Unifoa

Professor(a) Avaliador(a) - Unifoa

Professor(a) Avaliador(a) - Unifoa

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e por me capacitar.

À minha família, em especial minha mãe, pois sem ela nada disso seria possível.

Aos meus amigos, em especial, Kátia, Felipe e Pedro, que estiveram comigo durante todos esses anos.

À minha orientadora, Ariadne, por quem nutro grande admiração, por dedicar seu tempo a me orientar.

RESUMO

O que é o orçamento secreto e como é utilizado de forma a violar os princípios da transparência e impessoalidade. Dessa forma, objetivou-se avaliar e demonstrar os aspectos sombrios, imorais e até inconstitucionais do orçamento secreto, que viola princípios do Direito. Especificamente, objetiva mostrar como e onde o orçamento secreto está fixado nas emendas parlamentares, mostrar como era e como é a feita a utilização do orçamento secreto, exemplificar como a utilização do orçamento secreto culminou em corrupção através de superfaturamentos e como é utilizado para influenciar parlamentares a votar conforme a vontade do governo, mostrar como se dá a violação dos princípios pelo orçamento secreto e trazer qual é o posicionamento do STF sobre o orçamento secreto e como ele continua sendo utilizado, utilizando para tal, pesquisa exploratória e pesquisa explicativa, utilizando como fonte de pesquisa, livros, notícias e artigos. O resultado da presente pesquisa, mostra-se necessário, que o tema seja questionado novamente judicialmente, ou também, que seja definido por lei a distribuição igualitária a todos os parlamentares, tendo em vista que conclui-se que o Orçamento segue sendo utilizado.

Palavras-chave: orçamento secreto; transparência; impessoalidade; emendas parlamentares.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. ORÇAMENTO SECRETO	10
2.1. Dotação orçamentária	10
2.2. Emendas parlamentares	11
2.2.1 Emendas individuais	14
2.2.2 Emendas de bancada	17
2.2.3 Emendas de comissão	19
2.2.4 Emendas de relator	20
2.3. Orçamento ministerial	24
3. EXPOSIÇÃO DO ESQUEMA	27
3.1. Superfaturamentos	27
3.2. Cooptação de votos	29
4. PRINCÍPIOS VIOLADOS	31
4.1. Princípio da transparência	32
4.1.1. Previsão legal	32
4.1.2. Aplicação do princípio da transparência	34
4.1.3. Violação pelo orçamento secreto	35
4.2. Princípio da impessoalidade	36
4.2.1. Previsão legal	37
4.2.2 . Violação pelo orçamento secreto	37
5. POSICIONAMENTO DO STF	39
5.1. Suspensão das emendas de relator	39
5.2. Afastamento da suspensão das emendas de relator	40
5.3. Inconstitucionalidade das emendas de relator	43
5.4. Realocação do orçamento secreto	45
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
7. REFERÊNCIAS	49

1. INTRODUÇÃO

Em maio de 2021, o jornal *Estadão* trouxe em uma série de denúncias reportagens denunciando o que ficou conhecido como orçamento secreto, desde então o orçamento secreto tornou-se o principal assunto entre as discussões políticas, em razão de como sua prática gerava suspeitas de corrupção e de cooptação de apoio a projetos de interesse do governo, tanto que ao ser judicializado, a suprema corte decidiu que a utilização do orçamento secreto era inconstitucional, na forma das emendas de relator, entretanto, após a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator, os parlamentares incluíram no texto da Lei Orçamentária Anual de 2023 e da Emenda Constitucional nº 126, dispositivos que mantiveram vivos no ordenamento jurídico Brasileiro a utilização do orçamento secreto.

Observando a conjuntura política atual, se mostra essencial tratar e pesquisar a fundo sobre o tema deste projeto, tendo em vista, a importância do orçamento público para a sociedade e a correta destinação de recursos dos contribuintes, pois o orçamento secreto pode estar sendo utilizado para corromper o legislativo e tendo seus recursos desviados, por conta da falta da transparência e impessoalidade para as destinações desses recursos, trata-se, portanto de violação degradante não só do princípio da transparência como também um grave ofensa à democracia.

Nessa perspectiva, é necessário que se faça a análise de como a utilização do orçamento secreto viola os princípios da transparência e impessoalidade.

Portanto, indaga-se: a falta de transparência para quem vai os recursos das emendas e como este é aplicado, o método usado para destinação a certo parlamentar dessas emendas de relator fere os princípios da transparência e da impessoalidade?

A presente pesquisa terá como objetivo avaliar e demonstrar os aspectos sombrios, imorais e até inconstitucionais do orçamento secreto, visto que viola princípios norteadores do Direito público e financeiro, em especial, os princípios da transparência e da impessoalidade.

Dessa forma, fica disposto os objetivos específicos, sendo eles: Mostrar como e onde o orçamento secreto está fixado nas emendas parlamentares, mostrar como era e como é a feita a utilização do orçamento secreto, exemplificar como a utilização do orçamento secreto culminou em corrupção através de superfaturamentos e como é utilizado para influenciar parlamentares a votar conforme a vontade do governo, mostrar como se dá a violação dos princípios pelo orçamento secreto e trazer qual é o posicionamento do STF sobre o orçamento secreto e como ele continua sendo utilizado.

Não é novidade a tentativa de macular a democracia aliciando o legislativo, aconteceu no governo do Fernando Henrique Cardoso, anões do orçamento, ocorreu no Governo Lula com o Mensalão, um dos maiores escândalos de corrupção do sistema político brasileiro, e ocorreu no Governo Bolsonaro e segue ocorrendo no Lula III, com o orçamento secreto. Assim, parte-se da hipótese de que a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral, não bastou para que o orçamento secreto acabasse, continuando vigente, só que de outra forma no sistema político brasileiro.

Visando testar a hipótese será utilizado a metodologia de pesquisa exploratória e pesquisa explicativa, utilizando como fonte de pesquisa, livros, notícias e artigos, visando obter as informações necessárias para suprir o que foi provocado pela pesquisa.

Ao final, conclui-se que os objetivos são atendidos e a pergunta está respondida com a confirmação da hipótese, indicando que se faz necessário nova judicialização do orçamento secreto, ou, ainda, tornar a distribuição das emendas igualitárias a todos os parlamentares, não havendo assim margem para negociações não republicanas.

2. ORÇAMENTO SECRETO

A prática de dotação do orçamento público, através de emendas parlamentares de relator, foi batizada, de orçamento secreto pela imprensa, em razão de que as alocações de recursos públicos por essas emendas não haviam a prestação de contas necessárias, não sendo possível saber quem foi o parlamentar que indicou a emenda, e nem com que critérios a verba é liberada. Trazendo, assim, suspeitas quanto à licitude e moralidade dessa prática.

Em 2021, o *Estadão*, em uma série de reportagens, denunciou o esquema, com o nome de orçamento secreto, daí vem a nomenclatura, as denúncias continham desde superfaturamentos de compra de tratores com essas verbas, até suspeitas de compra de apoio no congresso pelo então presidente Jair Bolsonaro, como se extrai da reportagem:

Os ofícios, obtidos pelo Estadão ao longo dos últimos três meses, mostram que esse esquema também atropela leis orçamentárias, pois são os ministros que deveriam definir onde aplicar os recursos. Mais do que isso, dificulta o controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e da sociedade. Os acordos para direcionar o dinheiro não são públicos, e a distribuição dos valores não é equânime entre os congressistas, atendendo a critérios eleitorais. Só ganha quem apoia o governo. (PIRES, 2021).

Dessa forma, o orçamento secreto representa uma prática questionável em termos de transparência, ética e cumprimento das leis orçamentárias, conforme evidenciado pelas denúncias.

2.1 DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIA

Dotação orçamentária ou créditos orçamentários, referem-se aos montantes estipulados na legislação orçamentária para viabilizar a execução dos gastos públicos. Nesse sentido, Marcus Abraham, afirma, “os créditos orçamentários são os valores previstos na lei orçamentária para a realização das despesas públicas. São as dotações de gastos.” (ABRAHAM, 2023, p. 343).

Em seu livro, Abraham (2023, p. 343), busca lecionar, que, toda e qualquer despesa pública deve estar prevista e fixada na Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro contemporâneo, onde, após o trâmite, a referida lei autorizará a realização da despesa, obedecendo assim, o princípio da legalidade, dessa forma, o Poder

Público, somente poderá agir e executar qualquer despesa que a lei expressamente autorizar, tornando, dessa forma, a administração pública subordinada à lei.

Conforme, noticiado pela Suprema Corte Brasileira, no caso do orçamento secreto, ele esteve vinculado às emendas de relator, desde sua criação, no governo Bolsonaro, até o final do ano de 2022, quando o Supremo Tribunal Federal, entendeu ser inconstitucional a utilização da referida emenda, assunto que será tratado mais à frente (STF, 2023). Dessa forma, conforme artigo publicado no jornal, O Globo, pelo jornalista, Andrezza (2022), houve, entre os parlamentares, que são os principais interessados no orçamento secreto, um movimento escuso para salvá-lo, e conseguiram através de negociações com o governo recém-eleito, por meio da Emenda Constitucional nº 126, popularmente conhecida como PEC da transição, ficou estabelecido, na Emenda constitucional, que, o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, fica autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas, classificadas como RP 2, que é o orçamento discricionário dos ministérios, podendo, o relator-geral, indicar até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais), valor esse, que foi orçado aos ministérios por conta inconstitucionalidade das emendas de relator.

Diante o exposto, pelo artigo, nota-se a estratégia utilizada pelos parlamentares perante a inconstitucionalidade das emendas de relator, a estratégia consiste em redistribuir parte do recurso aos ministérios, entretanto, vinculando o relator-geral a esses recursos, de forma que ele possa apresentar emendas para essa verba, que é, na teoria, pertencente ao Poder Executivo, porém na prática ficará vinculada ao Poder Legislativo através das emendas que, o relator-geral, é autorizado a apresentar. Não sabendo-se, assim, como esse processo será transparente e impessoal, abrindo brechas para que esses recursos continuem sendo usados para cooptar parlamentares a votarem de acordo com os interesses do governo, tendo, em vista que, é o Governo quem liberará as emendas, exatamente da mesma forma que ocorria com a RP 9, considerada inconstitucional.

2.2. EMENDAS PARLAMENTARES

Anualmente o Poder Executivo tem como uma de suas atribuições, o dever de elaborar de um projeto de lei orçamentária, projeto esse que servirá como um norte

para determinar as despesas, no âmbito federal, a serem realizadas pelo governo no próximo exercício financeiro. Tratando-se de um projeto de lei, tramitará como tal, devendo, submeter-se ao Poder Legislativo onde será debatido, podendo ser alterado pelos parlamentares, e após votação, sendo aprovado nas casas Legislativas será encaminhado ao chefe do Poder Executivo para a apreciação do que foi aprovado pelo Legislativo, podendo este, sancionar integralmente, sancionar com vetos ou vetar integralmente, nas hipóteses de sanção com vetos, os vetos serão encaminhados ao congresso, onde poderão ser derrubados através de votação dos parlamentares, havendo veto integral, pelo Presidente, de projeto aprovado pelo congresso, será novamente encaminhado ao Legislativo, onde, o veto poderá ser rejeitado em sessão do Congresso Nacional, após todo esse trâmite virará lei o que foi sancionado pelo Presidente e os vetos que forem derrubados.

Leciona, Piscitelli (2022, p. 55), que quando do envio do projeto de lei orçamentária para o Congresso Nacional, onde, será analisado, debatido e modificado pelo congresso, é que nascem as Emendas Parlamentares, sendo essa, o meio em que os parlamentares participam da confecção do orçamento anual, tendo em vista que quem elabora é o projeto de lei é o Poder Executivo. Presume-se que os parlamentares têm maior percepção e conhecimento das realidades regionais, em especial, da realidade da comunidade que o elegeu, apresentando emendas parlamentares no sentido de suprir necessidades de sua região e comunidade.

Nas palavras de Ana Carla Bliacheriene (apud ABRAHAM, 2023, p.338), emendas parlamentar é “instrumento do qual se servem os membros do Poder Legislativo para interferir no conteúdo material dos projetos de lei que não sejam de sua autoria. Por meio deste instrumento, incluem, alteram ou suprimem proposições”.

As Emendas Parlamentares estão devidamente consagradas na Constituição Federal de 1988, no artigo 166, que traz também regramentos sobre o instituto, vide a redação de parte inicial do artigo, em que traz a previsão:

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.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

[...]

§ 2º **As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.**

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (BRASIL, [s.d.], Art. 166).

Existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e de relator, que, mais tarde, seriam consideradas inconstitucionais. Os valores destinados a elas serão estimados através do Indicador de Resultado Primário, que consiste, basicamente, na diferença entre receitas e despesas, sem considerar juros incidentes da dívida pública (TCU, s.d.). Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, Lei Nº 14.436, os tipos de Emendas parlamentares, anteriormente mencionados, se fazem presente e devidamente identificadas, no § 4º do art. 7º da referida Lei, esse dispositivo traz também, em seu corpo, a finalidade principal do identificador de Resultado Primário, tendo a seguinte redação:

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP **visa a auxiliar a apuração do resultado primário** previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deverá constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e da respectiva Lei em todos os GNDs e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2023, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória, cujo rol deve constar da Seção I do Anexo III (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea " c " (RP 2);

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

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição **(RP 6)**;

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 **(RP 7)**;

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional **(RP 8)**; ou

4. de 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 **(RP 9)**;

III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4). (BRASIL, 2022, Art. 7º, § 4º).

Em síntese, o processo de elaboração do projeto de lei orçamentária anual envolve o Poder Executivo, que é responsável por sua elaboração, e o Poder Legislativo, que tem o papel de analisar, debater e modificar o projeto. Nesse contexto, surgem as Emendas Parlamentares como uma forma dos parlamentares participarem da elaboração do orçamento anual, considerando sua percepção das realidades regionais e das necessidades das comunidades que representam.

2.2.1. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

As emendas individuais, identificadas no orçamento como RP 6, são aquelas emendas em que cada parlamentar, nominalmente, apresentará ao Projeto de Lei Orçamentária, deste valor que, o parlamentar, honrará com os compromissos assumidos, perante sua base eleitoral, durante a campanha.

Segundo o SICONV, “as emendas individuais são propostas por parlamentares e direcionam recursos para a realização de obras, aquisição de equipamentos, ou outras finalidades específicas em benefício de um determinado município ou estado” (SICONV, [s.d.]).

A forma com qual ocorre a execução das emendas individuais foram modificadas pela Emenda Constitucional 86, em razão de uma escancarada promiscuidade na relação entre o Poder Legislativo e o Executivo, bem semelhante com o que ocorria com as Emendas Parlamentares de Relator, de forma mais didática, de um trecho de matéria publicado na plataforma online *Politize*, se extrai o seguinte:

[...] Até 2015, as emendas parlamentares eram executadas livremente pelo governo federal. Ou seja, os parlamentares as propunham, mas o governo definia se os recursos para as emendas seriam liberados e quando. Por isso, esse instrumento tornou-se uma forma de barganha entre Executivo e Legislativo (semelhante às indicações de ministros): os recursos das emendas eram liberados pelo governo em momentos estratégicos, quando havia necessidade de grande apoio do Legislativo para aprovação de projetos.

Foi então que surgiu a Emenda Constitucional 86, aprovada em março de 2015, conhecida como PEC do orçamento impositivo, que estabeleceu um valor mínimo vindo de emendas parlamentares que devem, obrigatoriamente, ser executadas no ano seguinte. Esse valor equivale a 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, algo em torno de R\$ 10 bilhões em 2016. [...] (BLUME, 2017).

Pelo motivo exposto, fez-se necessário a alteração da forma em que a execução das emendas individuais ocorre, alteração essa, feita pela Emenda Constitucional 86 de 2015, trazendo, expressamente, na constituição essa mudança, também trouxe uma quantificação exata de quanto deve ser destinado às emendas individuais, essas alterações e mudanças, foram importantes e cumpriram seu objetivo, em 2022, tendo em vista, a inconstitucionalidade das emendas de relator, metade dos recursos, antes destinados à essas emendas, passaram a ser destinados às emendas individuais, devido a essa mudança, através da Emenda Constitucional 126, foi definido novas regras balizadoras das emendas individuais, vide o novo texto:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (BRASIL, 2020).

Quanto à quantidade de emendas que cada parlamentar poderá apresentar a Lei Orçamentária Anual está disciplinado na resolução Nº 3, de 2015 do Congresso Nacional, trata-se do parágrafo único, do artigo 49. Diz que, “Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual. ” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

Segundo a Câmara dos deputados, a Emenda Constitucional de Nº 105 de 2019, trouxe autorização para a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual. Nota-se que o Legislativo cada vez mais, nos últimos anos, vem buscando uma certa independência orçamentária do Executivo, bastando para, tal afirmação a observação das Emendas Constitucionais Nº 86, 100 e a ora comentada 105, nas duas primeiras tornou-se “obrigatórias” a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, nessa última, apresenta-se como uma forma de descentralizar recursos federais, transferindo-os aos outros entes federados,

conforme Câmara Dos Deputados (2019). A redação da Emenda Constitucional de N° 105 de 2019, ficou da seguinte forma:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

"Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo."(BRASIL, 2019).

Em suma, as emendas individuais são uma forma de direcionar recursos do orçamento para obras e projetos específicos em benefício de um determinado município ou estado, atendendo, assim, demandas específicas das comunidades que representam. A Emenda Constitucional 86 de 2015 e a Emenda Constitucional 105 de 2019 trouxeram mudanças significativas na execução das emendas individuais, tornando obrigatória a sua execução e estabelecendo um valor mínimo de recursos a serem destinados a essas emendas. Como visto, as mudanças legislativas recentes visam fortalecer a autonomia do Poder Legislativo e garantir a efetiva execução das emendas individuais em benefício da sociedade como um todo.

2.2.2. EMENDAS PARLAMENTARES DE BANCADA ESTADUAL

Identificadas no Orçamento como RP7, as emendas parlamentares de bancada estadual são apresentadas coletivamente pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional, versam sobre matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal.

Conforme, se extrai de notícia da Câmara dos Deputados:

Durante a elaboração do Orçamento de cada ano, os parlamentares esquecem as diferenças partidárias por alguns momentos e se reúnem em grupos do mesmo estado para discutir as chamadas emendas de bancada. Essas emendas fazem parte do grupo das emendas coletivas que incluem ainda emendas das comissões permanentes do Senado e da Câmara e emendas regionais. O objetivo é atender interesses dos estados com obras e serviços de caráter mais estruturante e deficiências em setores específicos como saúde e educação, no caso das emendas de comissões. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

As emendas parlamentares de bancada passaram por um processo semelhante ao das emendas individuais quanto a execução, também através de Emenda Constitucional, passaram a ser de execução obrigatória pelo Poder Executivo, a emenda à constituição N° 100 de 2019, segundo próprio preceito, teve como objetivo tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Dentre as alterações promovidas pela a Emenda constitucional 100, foi no §12 do artigo 166, em que a pretensão da Emenda Constitucional reverberou-se em texto, como observa-se:

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (BRASIL. 2019).

Nesse sentido, Piscitelli, afirma que:

De outro lado, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, avançou-se ainda mais na impositividade do orçamento, como será visto no item 2.2.3. Desde logo, porém, mencione-se a alteração do § 12 do artigo 166, que estabelece a obrigatoriedade de execução de todas as emendas de iniciativa da bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, em até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, independentemente da destinação dos recursos. (PISCITELLI, 2022, p. 55).

As regras a respeito das emendas parlamentares de bancada estadual, estão na Resolução Nº 1, de 2006-CN, onde está regulamentada do artigo 46 ao 48 da referida resolução, quanto a quantidade de emendas que poderão ser apresentadas ao orçamento, nessa modalidade de emenda parlamentar, estão expressos nos seguintes trechos do artigo 47:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação; [...]

[...]§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:

I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput. [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Incluído na Constituição através da Emenda Constitucional Nº 100, o §20 do artigo 166, visando assegurar o cumprimento das obras, ficou definido que as emendas de bancada, quando destinadas a obras, devem ser repetidas pela bancada, até sua conclusão, admitindo-se algumas exceções, pondo um fim, ao menos quanto o uso dessas emendas, no abandono de obras públicas, tendo esse dispositivo, a seguinte redação:

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento." (BRASIL, 2019).

Com base no que foi apresentado, pode-se concluir que as emendas parlamentares de bancada estadual são instrumentos importantes no processo de elaboração do Orçamento, permitindo que parlamentares de um mesmo estado ou do Distrito Federal apresentem propostas coletivas para atender às demandas específicas de suas regiões. Essas emendas visam contemplar obras e serviços estruturantes, bem como suprir deficiências em setores como saúde e educação.

2.2.3. EMENDAS PARLAMENTARES DE COMISSÃO

As emendas parlamentares de comissão, identificadas no orçamento como RP8, tratam-se das emendas a Lei Orçamentária Anual que serão apresentadas pelas comissões técnicas permanentes das casas Legislativas Federais Brasileira, Câmara e do Senado Federal, sendo apresentadas pelas comissões permanentes mistas (composta por membros da Câmara e do Senado), assim como pelas Mesas Diretoras das duas casas. Conforme, informativo no site do congresso nacional, são as: “Emendas coletivas de autoria das comissões permanentes de cada uma das Casas do Congresso Nacional.” (CONGRESSO NACIONAL, s.d.).

As comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional poderão apresentar até oito emendas, de acordo com o definido pelo art. 44, § 1º, da resolução Nº 1/2006 do Congresso Nacional, adicionado pela Resolução nº 3, de 2015-CN, sendo quatro, dessas emendas, de apropriação e quatro de remanejamento, segue além do exposto, outras regras trazidas pela resolução:

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

§ 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.

§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Conforme reportagem publicada pelo Poder360 (FAGUNDES; SHORES, 2023), as emendas parlamentares de comissão despertaram o interesse dos deputados, após as emendas de relator ser declarada inconstitucional, tendo em vista, seu caráter discricionário, sendo, também, uma forma de manter viva a prática derrubada pelo STF, assim, foi incluída na PEC da transição, que o relator-geral, pode

a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias relativas às emendas de comissão. Não por acaso, o valor orçado a essas emendas, no presente exercício financeiro, foram turbinados, chegando a mais de R\$ 7 bilhões de reais, para efeito de comparação, consultando o portal da transparência extrai-se que no exercício financeiro passado, correspondente ao ano de 2022, o valor total empenhado foi de R\$ 307.782.458,38 milhões. (Portal da Transparência, [s.d.]).

Como visto anteriormente, a Emenda constitucional 126, trouxe em sua redação a autorização para relator-geral para apresentar as emendas de comissão emendas da mesma forma que era atribuído às emendas de relator, vide o texto:

Art. 5º Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II - devem ser classificadas de acordo com as alíneas a ou b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. (BRASIL, 2022).

Como visto, as emendas parlamentares de comissão são emendas apresentadas pelas comissões técnicas permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como pelas Mesas Diretoras das casas legislativas. Essas emendas são coletivas e têm caráter institucional, representando interesses nacionais. Recentemente, as emendas de comissão ganharam destaque após as emendas de relator serem consideradas inconstitucionais, pois no exercício financeiro atual, as emendas de comissão têm um valor orçado superior a R\$ 7 bilhões, e podem receber emendas pelo relator do PLOA, sendo assim, uma substituição das emendas de relator.

2.2.4. EMENDAS PARLAMENTARES DE RELATOR

. As emendas de relator, identificadas no orçamento como RP9, eram o foco principal da presente pesquisa até serem declaradas inconstitucionais, as Emendas de relator repercutiram em todo o País, sendo tema de debates e notícias quanto a falta de transparência em todo seu processo, não bastando, a cada dia mais surgiam

notícias levantado suspeitas, desde, quanto a forma que, algumas vezes, foram destinadas grandes valores anteriormente a votação de projetos de grande importância para o Governo, quanto, a suspeitas de superfaturamento após o empenho dessas emendas, conforme reportagem publicada no O Estado de São Paulo , por Pires (2021). Esse tema será tratado mais à frente na presente pesquisa, de imediato, se tratará de forma mais técnica, sobre o tema, buscando conceituar o tema e inteirar o leitor quanto às normas técnicas, que foram declaradas inconstitucionais.

Buscando conceituar, Porto e Pinotti (2021), a *CNN Brasil*, afirmam que:

As emendas do relator são ferramentas criadas pelo Orçamento Impositivo, implementadas a partir de 2020, que dão ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual o direito de incluir emendas que precisam ser priorizadas pelo Executivo. Do ponto de vista técnico, são denominadas de emendas de identificador RP-9. (PORTO; PINOTTI, 2021).

As emendas de relator ou de relator-geral, tinham esse nome justamente por serem de responsabilidade do relator-geral, sendo, o relator-geral o parlamentar que era incumbido de emitir o parecer final do orçamento anual. Segundo Abraham (2023, p. 339), as emendas de relator nasceram com as seguintes finalidades: corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos pareceres preliminares.

Trazendo a finalidade, tratada no parágrafo anterior e outras regras quanto às emendas de relator-geral, sinalizava, o legislador, nos seguintes artigos da resolução Nº 1, DE 2006 do Congresso Nacional:

Art. 143. As modificações introduzidas pelos Relatores aos projetos de lei em tramitação na CMO dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.

Art. 145. As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos dos Pareceres Preliminares.

Art. 146. A emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida, observados os arts. 15, XI, e 25.

§1º Ressalvadas as emendas aos projetos de que trata o art. 25, o Relator indicará em seu relatório, em demonstrativo específico, as emendas que, em seu entendimento, devem ser declaradas inadmitidas, pelo Presidente.

§2º No caso do § 1º, O Presidente declarará a inadmissibilidade das emendas no Plenário da CMO, imediatamente antes do início da discussão do correspondente relatório. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Observando o cenário quanto às Emendas de Relator, é perceptível a importância das atribuições do Relator-Geral, logo, quem delega as funções a ele também é dotado de grande importância na organização orçamentária anual, segundo a Resolução Nº 1, de 2006 do Congresso Nacional que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo, em seu artigo 15, inciso V, versa que compete ao Presidente da Comissão Mista Permanente designar os Relatores, essa designação ocorrerá após a indicação do Relator-Geral pelas lideranças partidárias, a resolução Nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, refere-se, a essa regra e outras quanto a indicação do Relator-Geral, nos seguintes artigos:

Art. 16. A indicação e a designação dos Relatores observarão as seguintes disposições:

I - as lideranças partidárias indicarão o **Relator-Geral** e o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator do projeto de lei do plano plurianual; [...]

[...] III - o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual não poderão pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Presidente;

IV - as funções de **Relator-Geral** do projeto de lei orçamentária anual e Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;

V - o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual não poderá pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do **Relator-Geral** do projeto de lei orçamentária anual; [...]

[...] X - cada parlamentar somente poderá, em cada legislatura, exercer uma vez, uma das seguintes funções:

- a) **Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual;**
- b) Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual;
- c) Relator Setorial do projeto de lei orçamentária anual;
- d) Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;
- e) Relator do projeto de lei do plano plurianual.

§ 1º Na ausência de dispositivo específico, a designação dos Relatores, para cada tipo de proposição, observará os critérios da proporcionalidade partidária, o da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO e o de rodízio entre os membros da CMO.

§ 2º O suplente da CMO poderá ser designado Relator.

Art. 17. O **Relator-Geral**, o Relator da Receita e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual, os Relatores dos projetos de lei do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias e o Relator das contas de que

trata o art. 56, caput, da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão indicados no prazo de até 5 (cinco) dias após a instalação da CMO.

§ 1º Dentre as relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual, caberão ao Senado Federal 6 (seis) relatorias, observando-se o seguinte:

I - quando o **Relator-Geral** pertencer à Câmara dos Deputados, caberão ao Senado Federal a primeira, a quarta, a sétima, a décima, a décima-terceira e a décima-quinta escolhas, e à Câmara dos Deputados as demais;

II - quando o **Relator-Geral** pertencer ao Senado Federal, caberão ao Senado Federal a segunda, a quinta, a oitava, a décima, a décima-segunda e a décima-quarta escolhas, e à Câmara dos Deputados as demais. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 3, de 2015-CN)

§ 2º Não havendo indicação de relator no prazo definido no caput, o Presidente designará como relator o membro do partido na CMO, obedecida:

I - a proporcionalidade partidária e a proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO;

II - a escolha, dentre os membros dos partidos na CMO, daquele com maior número de legislaturas e mais idoso;

III - a ordem numérica das áreas temáticas definidas no art. 26, observado o disposto no § 1º. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Conforme artigo publicado pelo Jota, veículo de imprensa independente, Guimarães (2022), explica que as emendas de relator-geral sempre existiram e já movimentavam recursos, o que ocorreu de novidade no ordenamento orçamentário, recentemente, foram as identificações dessas emendas, tanto das emendas de relator-geral quanto as de comissão, identificadas respectivamente como RP9 e RP8, no orçamento, essas identificações foram foco de disputa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, primeiramente as identificações foram propostas pelo Legislativo na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei Nº 13.898), as identificações foram vetadas pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, entretanto, no mesmo ano por meio de proposta de Lei que visava alteração na LDO 2020, Lei de Nº 13.957, foram incluídas as identificações pelo próprio executivo, que anteriormente havia vetado, dessa forma, desde então, as identificações, das referidas emendas, não saíram mais do orçamento anual. Isso até que, o Supremo Tribunal Federal, entendeu que a forma com que a RP 9 era utilizada é inconstitucional.

Diante dos fatos apresentados, observa-se que, as emendas de relator, conhecidas como RP9, desencadearam debates e controvérsias devido à falta de transparência em seu processo. Essas emendas concediam ao parlamentar relator da Lei Orçamentária Anual o poder de incluir emendas prioritárias para o Executivo. No entanto, as suspeitas de irregularidades surgiram, desde a destinação de grandes valores antes da votação de projetos relevantes para o Governo até possíveis casos de superfaturamento após a aprovação dessas emendas, fizeram com que a referida emenda fosse declarada inconstitucional pelo STF.

2.3. ORÇAMENTO MINISTERIAL

Identificadas no orçamento como RP 2, correspondem ao montante do orçamento destinado ao Poder Executivo, para que, o Governo faça o uso de forma discricionária dessas verbas, são destinados aos ministérios e são usadas para investimentos, como obras e projetos feitos pelo Governo Federal, agora, também utilizadas como forma a substituir a RP 9.

Segundo reportagem do jornal O Globo (2023), devido a decisão do Supremo Tribunal Federal, que tornou às emendas de relator, identificadas como RP 9, inconstitucional, os parlamentares e o Governo Lula III, viram na RP 2 uma forma de manter a prática que foi considerada inconstitucional, para isso, na elaboração da LOA de 2023, incluíram dispositivos que adaptaram à RP 2 de modo a receber emendas do relator da Lei orçamentária, da forma que ocorria com a RP 9, mudando, porém, a fonte de onde sairá o recurso, visto que, não há mais a previsão no orçamento para RP 9.

Nesse sentido, em seu caput, o art. 4º da LOA correspondente ao exercício financeiro de 2023, invoca o parágrafo único do Artigo 8º da lei complementar nº 101, a lei de responsabilidade fiscal, de modo a orientar os parlamentares a não cancelarem as dotações agora classificadas com “RP 2”, que foram incluídas ou acrescidas por emendas, pois, conforme o dispositivo mencionado os recursos que foram vinculados a finalidade específica, por lei, serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em outro exercício financeiro. De forma mais didática, as emendas que foram dotadas através das emendas de relator, não deveriam ser canceladas, pois, foram legalmente vinculadas, assim, poderão ser atendidas, ainda que em outro ano, e sobre outro identificador, não sendo necessário o cancelamento das dotações feitas. Nesse sentido, Andreazza, expõe:

[...]Sem sutileza, expresso publicamente na Lei Orçamentária Anual (para quem quiser ler), o Supremo foi ludibriado. Ou se deixou ludibriar. Nós não podemos. A articulação entre PEC da Transição – para a aprovação da folga fiscal a Lula – e LOA expôs, ainda em 2022, a forma como se mexeu para permanecer. Com o aval do governo Lula. [...] em síntese. O STF proibiu o uso perverso da emenda do relator. Rapidamente, no bojo das negociações pela PEC da Transição e esboçando o que seria o texto da LOA, parte dos dinheiros foi alocado sob RP2, para – em tese – distribuição decidida pelos ministérios. Na prática, contudo, o grande acordo – firmado no artigo 4 da Lei Orçamentária Anual de 2023, especificamente na segunda complementação

de voto do relator-geral, senador Marcelo Castro – definiu que a destinação desses recursos, quase R\$ 10 bilhões, ficaria sujeita a indicações apresentadas pelo relator. (ANDREAZZA, 2023).

Assim, encontra-se positivado, o referido artigo 4 ° da Lei orçamentaria anual:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com “RP 2”, incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10, e atendam às seguintes condições: (BRASIL, 2022).

Dessa forma, visando vincular as emendas parlamentares a RP 2, a emenda constitucional nº 126, trouxe a autorização ao relator-geral do PLOA, a apresentar emendas às despesas discricionárias classificadas como RP. No artigo 8º, da EC nº 126, está expresso essa autorização, indicando, ainda, um valor como o máximo para a indicação no atual exercício financeiro, vide a redação do artigo mencionado:

Art. 8º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais), classificadas de acordo com a alínea b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. (BRASIL, 2022).

Não surpreendentemente, noticia o jornal *O Estado de S. Paulo*, na data de 10/05/2023, que após sofrer derrotas no congresso, o Governo Lula, que por vezes, durante a campanha presidencial, atacou o orçamento secreto, mandou pagar R\$ 9 bilhões do orçamento secreto que não foram pagos pelo Governo de seu antecessor. As verbas serão liberadas pelos ministérios (RP 2), das Cidades e da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sem qualquer informação de como serão divulgados os dados. (WETERMAN, 2023)

Ainda, a organização transparência Brasil, uma organização independente e autônoma brasileira, que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção no Brasil, ao fazer uma avaliação dos 100 primeiros dias do Governo Lula III, ressaltou como ponto negativo que:

Frente à decisão do STF que proibiu o esquema do Orçamento Secreto e da necessidade de ampliar a base de apoio no Congresso Nacional, o governo canalizou a distribuição de metade do valor das emendas de relator (RP9)

para um novo mecanismo de distribuição política de recursos que saem diretamente dos ministérios para indicações políticas, mantendo os riscos elevados de corrupção; (Transparência Internacional Brasil, 2023).

Outro dispositivo, expresso na Emenda Constitucional nº126, que recicla a RP 9, tornando-a RP 2, é o Artigo 5º, da referida emenda constitucional, nele fica autorizado, o relator-geral do PLOA, apresentar emendas às despesas identificadas como RP 2, ou seja, o relator poderá apresentar emendas às despesas discricionárias dos ministérios, que pertencem ao poder Executivo. Abrindo brechas, assim, para que haja a cooptação de votos para projetos que sejam de interesse do Governo em troca de liberação de emendas, deflagrando-se, a falta de transparência e impessoalidade constante neste dispositivo, vide a redação do artigo 5º da EC nº 126:

Art. 5º Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II - devem ser classificadas de acordo com as alíneas a ou b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. (BRASIL,2022).

Como demonstrado acima, a RP 2, tornou-se substituta da RP 9, após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) tornou as emendas de relator inconstitucionais. Visando contornar essa decisão, os parlamentares e o governo, encontraram na RP 2 uma forma de manter a prática considerada inconstitucional. Na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 e da PEC de transição, foram incluídos dispositivos que se adaptaram à RP 2 para funcionar como RP 9.

3. EXPOSIÇÃO DO ESQUEMA

Em maio de 2021, viria à tona o esquema que tomaria as manchetes e as discussões políticas pelos anos que se sucederam, diante de uma série de reportagens do jornal O Estado de S. Paulo, que denunciavam que o então presidente, Jair Bolsonaro, supostamente, estava liberando emendas de relator-geral, visando conseguir uma base no congresso nacional, não bastando a cooptação de base de forma não republicana, os recursos que estavam sendo liberados, por meio das emendas de relator, não era possível identificar quem era o autor da emenda, ou seja, quem destinou os recursos, dessa obscuridade veio a nomenclatura do popular orçamento secreto, o jornal denunciava ainda que os recursos que advinham das emendas de relator eram usados para compras de equipamentos superfaturados.

Dessa forma, *O Estado de S. Paulo*, anunciava o esquema:

Um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro, no final do ano passado, para aumentar sua base de apoio no Congresso criou um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas, boa parte delas destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas por preços até 259% acima dos valores de referência fixados pelo governo. (PIRES, 2021).

A partir dessa reportagem o chamado "orçamento secreto" se tornou um assunto de grande relevância, não apenas pela cooptação de apoio de forma não republicana, mas também pelo uso questionável dos recursos públicos.

3.1 SUPERFATURAMENTOS

Os recursos oriundos do orçamento secreto, por serem de difícil fiscalização de quem destinou os recursos, como para onde ele foi, faz com que nasça a oportunidade para que os que querem enriquecer ilicitamente o façam, não raro a divulgação de reportagens informando suspeitas de superfaturamentos de recursos advindo do orçamento secreto.

Um dos casos onde ganharam um grande destaque por conta das suspeitas de superfaturamento, foi o caso popularmente conhecido como tratoração, onde os recursos do orçamento secreto eram supostamente destinados a compra de máquinas com preço muito superior ao do mercado, não sendo o bastante, algumas máquinas

eram compradas para municípios distantes dos redutos eleitorais dos parlamentares, assim denunciou *O Estado de S. Paulo*, em reportagem:

Um caso emblemático é o do deputado Lúcio Mosquini (MDB-RO). O governo aceitou pagar R\$ 359 mil num trator que, pelas regras normais, somente liberaria R\$ 100 mil dos cofres públicos. No total, o deputado direcionou R\$ 8 milhões.

Há situações até em que parlamentares enviaram milhões para compra de máquinas agrícolas para uma cidade a cerca de dois mil quilômetros de seus redutos eleitorais. É o caso dos deputados do Solidariedade Ottaci Nascimento (RR) e Bosco Saraiva (AM). Eles direcionaram R\$ 4 milhões para Padre Bernardo (GO). Se a tabela do governo fosse considerada, a compra sairia por R\$ 2,8 milhões. À reportagem, Saraiva disse que atendeu a um pedido de Nascimento, seu colega de partido. Por sua vez, Nascimento afirmou ter aceito um pedido do líder da legenda na Câmara, Lucas Vergílio (GO).

Planilha secreta do governo obtida pelo **Estadão** revela que Alcolumbre também destinou R\$ 10 milhões para obras e compras fora do seu Estado. Dois tratores vão para cidades no Paraná, a 2,6 mil quilômetros do Amapá. Sem questionar, o governo concordou em comprar as máquinas por R\$ 500 mil, quando pelo preço de referência saíam por R\$ 200 mil. (PIRES, 2021).

Outro caso que ficou bastante conhecido, foi o caso do superfaturamento no SUS, onde, supostamente, visando obter mais recursos, fraudavam-se os números de atendimentos, consultas e exames, inflando-os visando conseguir mais recursos. Esse caso tomou conhecimento das pessoas, após reportagem da revista *Piauí*, que denunciou que:

No plano municipal, tudo começou em Igarapé Grande, uma pacata cidade de 11,5 mil habitantes na região central do Maranhão, situada a 300 km de São Luís. Em 2018, os atendimentos MAC na cidade estavam em 123 mil. No ano seguinte, quando o orçamento secreto dava seus primeiríssimos passos em Brasília, explodiram para 761 mil. Só as consultas com especialistas bateram em 385 mil, o que dá uma média de 34 consultas por habitante, um padrão que supera o recorde mundial, estabelecido pela Coreia do Sul, onde a média anual chega a 17 consultas por habitante. Com a profusão de exames e consultas-fantasmas, Igarapé Grande aumentou muito seu teto orçamentário e conseguiu atrair 3,9 milhões de reais do orçamento secreto em 2020. Nesse mesmo ano, voltou a inflar seus números. Chegou a informar que fez mais de 12,7 mil radiografias de dedo de mão – ficando atrás apenas de São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte. Assim, em 2021, conseguiu ainda mais recursos do orçamento secreto: 6,7 milhões, o que lhe valeu a medalha de ouro no per capita nacional. (PIRES, 2022).

A aplicação do orçamento secreto, supostamente, também culminou com casos de superfaturamentos na Educação, onde, o Governo, pagaria quase o dobro por ônibus em licitação, após reportagem do *Estadão* noticiando a situação, o Governo recuou e reduziu na véspera da licitação as cotações dos veículos, dessa forma, o periódico, noticiou o ocorrido:

Uma licitação bilionária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), marcada para a próxima terça-feira, prevê a compra de ônibus escolares com preços inflados. O alerta partiu de instâncias de controle e da própria área técnica do fundo. Segundo documentos obtidos pelo Estadão, o governo aceita pagar até R\$ 480 mil por um ônibus que, de acordo com o setor técnico, deveria custar no máximo R\$ 270,6 mil. Os recursos sairão de um programa destinado a atender crianças da área rural, que precisam caminhar a pé quilômetros em estradas de terra para chegar à escola. O pregão permitirá a aquisição de até 3.850 veículos como parte do programa Caminho da Escola. O preço total, ao final da compra, pode pular de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 2,045 bilhões, com aumento de até 55% ou R\$ 732 milhões. (SHALDERS; AFFONSO; PIRES, 2022).

Quanto à limpeza urbana, não seria diferente, sendo mais uma das áreas onde o orçamento secreto acabou em suspeitas de superfaturamentos, nessa área, supostamente, caminhões de lixo estavam sendo superfaturados de acordo com reportagem de Shalders, Affonso e Valfré (2022), publicada no *Estadão*:

A diferença dos preços de compra de modelos idênticos, em alguns casos, chegou a 30%. Em outubro passado, por exemplo, o governo adquiriu um modelo de caminhão por R\$ 391 mil. Menos de um mês depois, aceitou pagar R\$ 505 mil pelo mesmo veículo. Há casos também em que o governo recebeu veículos menores do que o comprado sem reaver a diferença de preço. Um município de 8 mil habitantes ganhou três caminhões compactadores num período de um ano e três meses, enquanto cidades próximas não têm nenhum. Até um beneficiário do auxílio emergencial ganhou licitações para fornecer caminhões de lixo para o governo. (SHALDERS AFFONSO E VALFRÉ, 2022).

A divulgação de reportagens sobre o orçamento secreto trouxe à tona casos de suspeitas de superfaturamento e desvio de recursos. A falta de transparência e fiscalização possibilita oportunidades para enriquecimento ilícito, uma vez que é difícil rastrear a origem e o destino desses recursos. O tratoração, superfaturamento no SUS, na educação e limpeza urbana, são exemplos dessas práticas.

3.2 COOPTAÇÃO DE VOTOS

O orçamento secreto por ser discricionário, faz com que as liberações das emendas passem, obrigatoriamente, pelo crivo do Governo, abrindo assim, brechas para que se possa trocar a liberação de emendas por apoio aos projetos de interesse do governo, ocorre que essas práticas são imorais e põe em cheque o sistema democrático que vivemos. Algumas vezes nos últimos anos foram noticiados suspeitas quanto a isso, como se demonstrará a seguir.

Segundo Feitoza, em reportagem publicada na *Folha de São Paulo*, afirma:

As emendas de relator tornaram-se um dos principais instrumentos de negociação com o Congresso Nacional durante o governo Bolsonaro, que usou o mecanismo para angariar apoio no Legislativo para pautas do interesse do Planalto.

A decisão sobre a distribuição dessas emendas ficou concentrada na cúpula do Congresso, o que desencadeou críticas pela falta de transparência e controle dos gastos. (FEITOZA, 2022).

Outra prática que supostamente ocorria, conforme o noticiado, era a liberação das emendas de relator nas vésperas de alguma votação em que o Governo tinha muito interesse, assim foi na votação da PEC dos precatórios, segundo reportagem publicada no *Estadão*:

Em busca de apoio para a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) dos precatórios, o presidente Jair Bolsonaro decidiu abrir o cofre e acelerou a liberação de dinheiro a deputados na véspera da votação, ocorrida na madrugada de ontem. Desde a semana passada, quando o texto chegou ao plenário da Câmara, o governo empenhou R\$ 1,2 bilhão das chamadas emendas de relator-geral — o mecanismo do orçamento secreto. Segundo relats feitos ao Estadão, o valor oferecido por interlocutores do Palácio do Planalto pelo voto de cada parlamentar foi de até R\$ 15 milhões. Quem coordenou as negociações foi o próprio presidente da Casa, Arthur Lira (Progressistas-AL). (PIRES, SHALDERS, 2021).

Segundo reportagem do Globo, o governo eleito em 2022, não será diferente, no que diz respeito a cooptação de base através da liberação de emendas, pois as emendas foram recicladas para outro marcador, que também é discricionário, sendo assim, facilita-se a barganha, afirma reportagem do *Globo*:

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva reciclou o orçamento secreto, ferramenta por meio do qual deputados e senadores encaminhavam recursos da União a seus redutos eleitorais sem precisarem se identificar. A transação era executada pelas emendas do relator do Orçamento, conhecidas como “RP9”. O instrumento foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2022. A partir deste ano, porém, o mesmo esquema começou a ser feito com outra rubrica, a “RP2”, usada na destinação de verbas dos ministérios. Na prática, o novo mecanismo repete a falta de transparência e permite que o governo use esse dinheiro para fazer barganhas políticas com o Parlamento. (O GLOBO, 2023).

Diante das notícias apresentadas, levanta-se fortes suspeitas que o orçamento secreto foi e tem sido utilizado como uma ferramenta de negociação política, permitindo ao governo a cooptação de apoio de parlamentares por meio da liberação de emendas. Essa suposta prática levanta questionamentos sobre a transparência e controle dos gastos públicos, além de que, se reais as ocorrências dessas práticas colocam em cheque a integridade do sistema democrático.

4. PRINCÍPIOS VIOLADOS

Os princípios, no Direito, são os balizadores do ordenamento jurídico, trata-se de regras gerais e fundamentais que devem ser observadas como parâmetro, tanto para a confecção de novas normas quanto para o cumprimento de normas já vigentes no sistema jurídico.

Segundo o filósofo, Miguel Reale:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. (REALE, 1986. P. 60).

Nota-se, portanto, a inerência do sistema jurídico quanto aos princípios, sendo, os princípios, imprescindíveis para o sistema jurídico, devem ser respeitados e seguidos, a violação a eles é de grave ofensa à ordem normativa. Quanto a isso o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustentem e alui-se toda a estrutura nelas esforçada". (MELLO, 2000, pag. 748).

De acordo com Nader (2023, p.215), os princípios podem se apresentar de uma forma geral ou específica, quando geral, o princípio sempre será abrangente a todos os ramos do direito, como por exemplo o princípio do devido processo legal e o princípio da boa-fé, sempre serão aplicados, quando específico, o princípio incidirá sobre uma certa seara do direito.

O Princípio da transparência, que será detalhado posteriormente, no qual, sua violação é tema do presente trabalho, trata-se o Princípio da Transparência, pertencente à seara do Direito Financeiro e o princípio da impessoalidade ao direito público, como um todo.

4.1. PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Tendo em vista a importância do orçamento público na sociedade com o sistema de democracia representativa, faz necessário que os cidadãos possam fiscalizar o que está sendo feito pela classe que o representa, sendo assim, diante dessa ideia, nota-se a importância de um sistema transparente e fiscalizável por qualquer cidadão em uma democracia.

Dessa forma, Piscitelli (2022, p. 29), explica que:

A transparência relativa à execução do orçamento é, ao lado da legalidade, requerimento do Estado Democrático de Direito, na medida em que viabiliza o controle dos gastos públicos pelos cidadãos – os maiores responsáveis pela existência de recursos no orçamento, em vista do pagamento de tributos. Além disso, a existência de mecanismos que assegurem o efetivo controle das contas públicas fortalece o senso de cidadania fiscal e a conscientização da necessidade de participação do cidadão comum na vida financeira do Estado. (PISCITELLI, 2022).

Diante do exposto, é perceptível que a promoção da transparência no orçamento público e o acesso facilitado às informações orçamentárias são fundamentais para fortalecer a participação cidadã, permitindo que os cidadãos exerçam seu direito de fiscalizar as ações governamentais e contribuam de forma efetiva para a construção de uma sociedade mais justa e responsável. É por meio desse envolvimento ativo dos cidadãos que se pode alcançar uma gestão pública mais responsável, ética e alinhada aos interesses da população.

4.1.1. PREVISÃO LEGAL

Os princípios do Direito financeiro, não estão claramente expressos em um determinado dispositivo, estão positivados, porém, de forma implícita onde se extrai por análise dos doutrinadores que o Princípio da Transparência está positivado na Constituição de 1988 na seção IX, que versa sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, no artigo 74 §2, com o seguinte texto “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Havendo a previsão constitucional, fez-se necessário, a efetivação do exposto na Carta Magna, criando-se, portanto, mecanismos que fornecessem informações

sobre o orçamento público para que pudesse, por fim, realizar a fiscalização. Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, previu, em seus artigos 48 e 49, tais mecanismos de fiscalização através da transparência, ressalta-se a inclusão, pela Lei Complementar nº 156, de 2016, de cinco parágrafos ao artigo 48 visando ampliar a divulgação de dados orçamentários em todos entes federados. Eis a redação dos artigos, da Lei de Responsabilidade Fiscal, anteriormente citados:

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.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4º do art. 32.

§ 4º A inobservância do disposto nos §§ 2o e 3o ensejará as penalidades previstas no § 2o do art. 51.

§ 5º Nos casos de envio conforme disposto no § 2o, para todos os efeitos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios cumprem o dever de ampla divulgação a que se refere o caput.

§ 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos, do ente da Federação devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. (BRASIL, 2000).

Tendo ainda, o Princípio da Transparência, sido positivado na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, que teve como finalidade dispor sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, e ainda a recente LC 178/2021 que estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

Das formas anteriormente apresentadas encontra-se, positivado, o princípio da transparência.

4.1.2. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

A aplicação do referido princípio ocorre através da criação de portais e elaborações de relatórios sobre o orçamento, mecanismo que permita com que haja a fiscalização orçamentária por qualquer cidadão e também do interesse do cidadão em fiscalizar, não restando dúvida assim, da correta alocação dos recursos arrecadados através dos tributos, funciona como uma prestação de contas que os representantes têm para com o povo que os escolheram, sem dúvida alguma se trata de mecanismo essencial em qualquer país desenvolvido.

Nesse sentido, Piscitelli, leciona que:

Destaque-se a existência de consenso doutrinário quanto à conexão direta entre o dever moral de pagar tributos (tax morale) e a percepção de que o governo aplica bem os recursos arrecadados, sem desvios ou práticas de corrupção. O tema é especialmente relevante para o Brasil, cujo índice de tax morale é baixo. A efetiva perseguição da transparência nas contas públicas, portanto, é instrumento relevante de certificação da destinação dos recursos arrecadados e tem papel fundamental na melhoria do ambiente institucional do ponto de vista da consciência fiscal dos cidadãos. (PISCITELLI, 2022, p. 29).

Dessa forma, a transparência no orçamento público não apenas fortalece a confiança dos cidadãos na administração governamental, mas também contribui para o aprimoramento do ambiente institucional, incentivando a consciência fiscal e estimulando a participação ativa dos cidadãos na vida política e financeira do país. Ao promover a transparência, a sociedade como um todo se beneficia, pois é possível fiscalizar e cobrar a adequada utilização dos recursos públicos, fomentando um ambiente mais justo, ético e responsável no âmbito da gestão governamental.

4.1.3. VIOLAÇÃO PELO ORÇAMENTO SECRETO

Como já explicado pela presente pesquisa, os mecanismos do orçamento secreto não são republicanos, dessa forma, violam o princípio da transparência, pois, não há como saber qual foi o parlamentar que indicou a emenda, não havendo publicidade quanto ao destinatário específico das emendas no portal de transparência, dessa forma ocorre a violação desse princípio.

O Tribunal de contas da União, desde 2020, alerta sobre essa situação, vide parte do relatório, correspondente ao exercício financeiro de 2020:

O TCU recomendou ao Poder Executivo federal que adote providências no sentido de assegurar a ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, os documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas para distribuição das emendas de relator-geral do ano de 2020 (RP-9). Para o exercício de 2021, foi recomendada a adoção de medidas necessárias, no sentido de que todas as demandas voltadas para distribuição de emendas de relator-geral também sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. (TCU, 2020).

Diante dessa recomendação do TCU o governo nada fez, diante disso, essa problemática chegou ao Supremo, como informado em reportagem do G1, onde:

No ano passado, a ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal, determinou que o Congresso desse transparência à execução das emendas de relator. As informações passaram a ser publicadas pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso, mas o sistema dificulta o acesso aos dados. Em uma página, é possível ver as indicações para o destino do dinheiro das emendas. Uma lista com dezenas delas. Em outra está a execução das emendas, se o dinheiro já foi liberado, mas não mostra qual parlamentar está apadrinhando cada transferência de recurso. Nesse sistema, qualquer pessoa pode indicar o uso de emendas de relator para obras ou ações em todo o país, são os usuários externos, de conhecimento público. Já o nome do parlamentar que negociou a liberação do recurso com o governo federal fica oculto. (G1,2022).

Forçoso dizer que o Governo atual não anunciou medidas para dar transparência a nova forma de transferências dos recursos, herdados em razão da inconstitucionalidade das emendas de relator, ainda, que já tenha liberado recursos, dessa forma, a organização independente, Transparência Brasil, em avaliação de 100 dias do governo, recomendou ao atual governo:

Promover a transparência fiscal e estabelecer mecanismos robustos de integridade sobre a execução do orçamento público, sobretudo a parcela do orçamento (R\$ 19,4 bilhões) que estava destinada às emendas do relator e agora será destinada às emendas individuais e ao orçamento de ministérios; (Transparência Internacional Brasil, 2023).

Nota-se, portanto, diante do exposto, como ocorria e ocorre a violação do Princípio da transparência, falta de divulgação do parlamentar responsável pela indicação da emenda e a ausência de informações claras sobre os destinatários das emendas no portal de transparência são exemplos dessa violação.

4.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Esse princípio traz consigo a ideia de isonomia e moralidade perante a administração pública, onde não deve haver distinções entre os agentes, todos devem ser tratados sem levar em consideração a pessoa, ou qualquer outra contraprestação.

Nesse sentido, Berwig, ensina que:

Primeiramente, a atividade administrativa deve ser destinada aos administrados em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. A atividade administrativa não pode visar a uma pessoa determinada, com o intuito de beneficiá-la ou prejudicá-la. Este princípio visa justamente a estabelecer que as atuações administrativas sejam desconectadas de razões pessoais, eis que visam ao interesse maior, que é da coletividade. Visa a frear a atuação em razão da pessoa, de modo que prevaleça a ideia de que a autoridade é utilizada em prol da coletividade e não em razão de interesses pessoais. (BERWIG, 2019, p. 65).

Portanto, nota-se, que o princípio da impessoalidade desempenha um papel fundamental na administração pública, assegurando a imparcialidade, a isonomia e a transparência nas relações entre o poder público e os cidadãos. Ao seguir esse princípio, fortalece-se a confiança na administração e na tomada de decisões que visem ao bem comum, contribuindo para uma gestão mais eficiente e ética.

4.2.1. PREVISÃO LEGAL

O princípio da impessoalidade, encontra-se, positivado na Constituição Federal, no artigo 37 e, também, na lei Nº 9.784, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, previsto no inciso III, do parágrafo único, artigo 2º da referida lei. Dessa forma, este princípio está previsto na legislação brasileira.

Redação do artigo nº 37, da Constituição Federal:

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: (BRASIL, 1998).

Redação do artigo 2º, parágrafo único, inciso III, da lei 9.784:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; (BRASIL, 1999).

Dessa forma, fica prevista a base legal do princípio da impessoalidade.

4.2.2. VIOLAÇÃO PELO ORÇAMENTO SECRETO

A forma como o princípio da impessoalidade é violado pelo orçamento secreto, ocorre, quando o poder Executivo, sem critério objetivo pré-definido, libera essas verbas aos parlamentares, muitas vezes muito mais para uns e pouco menos para outros, não havendo critério objetivo, privilegiando, assim, por algum motivo a pessoa do parlamentar, também, ocorre na forma com que as emendas eram e são liberadas, em grande escalas, sempre anteriormente a alguma votação em que o governo tenha interesse, dessa forma acabam maculando esse princípio, pois, as verbas são liberadas visando cooptar votos favoráveis ao governo, havendo, assim, não só a violação da impessoalidade, como também do sistema democrático de direito, tendo em vista que o parlamento votará conforme o interesse do Governo, e não da sua base eleitoral, como deveria ocorrer.

Nesse sentido, a ministra Rosa Weber, em cautelar, na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 854, proposta pelo Partido Socialismo E Liberdade – PSOL, afirma, ao conceder liminar que suspendeu as emendas de relator em novembro de 2021, que:

[...]Enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da transparência e da impessoalidade, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério[...]

[...]especificamente no tocante às despesas oriundas de emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária (classificadas sob o indicador RP 09). Nessa ordem de ideias, tenho por inequívoco que a lesão aos postulados fundamentais pertinentes ao princípio republicano, à publicidade e à impessoalidade dos atos da Administração Pública e ao regime de transparência na aplicação de recursos financeiros do Estado, considerada a posição de centralidade por eles ocupada no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, mostra-se passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio[...]

[...]No caso, anoto que a impugnação não se dirige contra ato específico ou omissão estatal determinada. Volta-se contra práticas institucionalizadas e omissões sistêmicas atribuídas a órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, pertinentes à execução financeira e orçamentária das despesas decorrentes de emendas do relator. Reputa-se violado o princípio republicano em face de comportamentos institucionais incompatíveis com os princípios da publicidade e da impessoalidade dos atos da Administração Pública e com o regime de transparência no uso dos recursos financeiros do Estado. (STF, 2021).

Se extrai desses trechos, da liminar concedida pela ministra a ideia de como é violado o princípio da impessoalidade, não só ele, como também os princípios da transparência e publicidade, implicitamente, ainda pode se extrair uma violação ao princípio da moralidade, tendo em vista, a forma não republicana que o orçamento público é alocado. Portanto, diante das violações ao princípio da impessoalidade evidenciadas pela Ministra, fica clara a discrepância na forma como são liberadas as verbas aos parlamentares, sem critérios objetivos pré-definidos e privilegiando determinados indivíduos. Tal prática compromete não apenas a impessoalidade, mas também o sistema democrático.

5. POSICIONAMENTO DO STF

Tendo em vista as diversas denúncias feitas por reportagens, artigos e organizações, o acalorado debate público sobre o orçamento secreto, como houve na corrida eleitoral de 2022, não é surpreendente que a Suprema Corte fosse provocada decidir sobre o tema.

Conforme noticiado no site do STF (2022), foram impetradas 4 ADPFs, por partidos de oposição ao Governo da época, visando combater judicialmente o orçamento secreto, sendo elas as arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1014, impetradas respectivamente pelos partidos, Cidadania, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo E Liberdade – PSOL e Partido Verde – PV.

Diante da provocação, o Supremo não poderia se manter inerte e passou a analisar a matéria, que ficou com a relatoria da Ministra do STF, Rosa Weber.

5.1. SUSPENSÃO DAS EMENDAS DE RELATOR

Quando do recebimento das ADPFs, a Ministra-Relatora, Rosa Weber, precisou decidir, liminarmente, sobre medida cautelar na ADPF 854, impetrada pelo PSOL, dentre os pedidos cautelares feito pelo partido, havia o pedido de suspensão da execução dos recursos orçamentários das emendas de relator, ao analisar, a ministra deferiu o pedido cautelar, suspendendo assim, no dia 06/11/2021, as emendas de relator, decisão essa que foi referendada pelo plenário, dias depois.

Conforme artigo de PIRES & SHALDERS, publicados pelo Estadão:

A ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu os pagamentos do governo de Jair Bolsonaro feitos por meio do orçamento secreto, esquema revelado pelo Estadão em maio. Em liminar divulgada na noite desta sexta-feira, 5, a ministra determina que nenhum recurso indicado por parlamentares via emendas de relator seja liberado até que o plenário da Corte se manifeste sobre o tema. (PIRES; SHALDERS, 2021).

Decisão cautelar da Ministra Rosa Weber, na íntegra:

Ante o exposto, conheço em parte da arguição dedescumprimento e, nessa extensão, defiro o pedido de medida cautelar requerido, “ad referendum” do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao

Presidente do STF, a inclusão desta ADPF em sessão virtual extraordinária - , para determinar ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia as seguintes medidas:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3o e 4o da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3o da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de 30 (trinta) dias corridos; e

(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário no 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento. (STF, 2021).

Dessa forma em novembro de 2021, a ministra, decidiu por suspender as emendas de relator, também, em sua decisão, ordenou que fosse aplicada medidas para dar ampla transparência aos recursos aplicados via emendas de relator em anos anteriores, além de que fosse desenvolvido formas para assegurar que as emendas de relator tivessem transparência e publicidade.

5.2. AFASTAMENTO DA SUSPENSÃO DAS EMENDAS DE RELATOR

Tendo em vista a suspensão das emendas de relator, realizada liminarmente pela ministra Rosa Weber, o congresso nacional, movimentou-se de forma a dar mais transparência para a execução das referidas emendas, visando assim, reverter a liminar concedida judicialmente.

Nesse sentido, o Legislativo editou o ato conjunto 1/2021 e a resolução 2/2021, que dariam a transparência e publicidade às emendas de relator, conforme o ordenado na alínea b da decisão liminar que suspendeu a execução da RP 9.

O Ato conjunto 1/2021 das mesas da câmara dos deputados e do senado federal, que busca procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das emendas de relator, dispõe as seguintes medidas:

Art. 1º Este Ato Conjunto dispõe sobre os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021.

Art. 2º O detalhamento da execução orçamentária das despesas a que se refere o art. 1º, até a data de publicação deste Ato Conjunto, será publicado no Diário da Câmara dos Deputados e no Diário do Senado Federal, por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga, conforme Anexo I.

Art. 3º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emenda indicada pelo Relator-Geral, mediante:

I - disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, conforme Anexo II;

II - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a execução orçamentária por emenda de Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, do objeto e das respectivas notas de empenho, conforme Anexo III;

III - disponibilização de relatório atualizado periodicamente com a identificação dos entes subnacionais beneficiários das programações com o indicador de Resultado Primário nº 09 da Lei Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021, e os partidos políticos de seus governantes em exercício (Governadores e Prefeitos), conforme Anexo IV;

IV - link de acesso à consulta personalizada na Plataforma Mais Brasil, que permite o acompanhamento da execução orçamentária das emendas do relator-geral e demais recursos decorrentes de transferências voluntárias da União, por meio de diversos filtros, tais como ano da proposta, Unidade da Federação, Município, Órgão Superior e situação do convênio ou da proposta;

Art. 4º As solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, serão publicadas em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo. (SENADO FEDERAL, 2021).

A resolução nº2, 2021 do congresso nacional, também visando dar mais transparência as emendas de relator, dispõe, em seus artigos, o que segue:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.53.....

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro

total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.” (NR)

“Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021. (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

De acordo com o artigo do Ministério Público Federal (2021), visando defender a constitucionalidade das alterações realizadas, que, mais tarde, seriam essenciais para afastar a suspensão das emendas de relator, o Procurador Geral da República, em manifestação referente à ADPF 1014, com aditamento à ADPF 854, afirmou:

[...]que o Ato Conjunto 1/2021, das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a Resolução 2/2021, do Congresso Nacional – ao ampliarem a transparência da forma como são apresentadas e aprovadas a execução orçamentária das chamadas emendas de relator-geral – estão de acordo com a Constituição Federal[...] Por fim, o PGR destaca as alterações que passam a ser aplicadas às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação da Resolução 2/2021. “Os parlamentares podem até continuar a fazer ‘indicações’ ou ‘solicitações’ ao relator-geral do projeto de lei orçamentária, mas, doravante, tudo se dará às claras, sob os olhares dos outros deputados federais e senadores, dos órgãos públicos de controle (aqui incluído o Ministério Público), da imprensa e da sociedade em geral”, argumenta o PGR ao se referir ao regramento atual. (MPF, 2021).

Um mês após ter suspenso a execução das emendas de relator, Rosa Weber, após pressão dos presidentes das casas legislativas e observando os atos que visavam dar mais transparência às emendas, resolveu afastar a suspensão da execução, ressaltando, o dever de cumprimento pelo que foi estabelecido, dessa forma, decidiu monocraticamente, a ministra:

Ante o exposto, acolho o pedido formulado pelos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, “ad referendum” do Plenário desta Corte – e para tanto estou a solicitar, nesta mesma data, ao Presidente do STF, a inclusão desta ADPF em sessão virtual extraordinária -, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar

anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, devendo ser observadas, para tanto, no que couber, as regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN.(STF, 2021).

Ocorre que a transparência aplicada pelo Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021, e a Resolução nº 2/2021-CN, não surtiram efeitos efetivos para dar a transparência que almejava o STF, tanto que mais tarde as emendas de relator foram declaradas inconstitucionais, nesse sentido, em entrevista publicado pelo Istoé, a procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo Élide Graziane, que é especialista em contas públicas e professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), afirma que:

O Congresso nunca atendeu, de fato, ao STF. A frustração do planejamento, a falta de licitação (incluídos os processos formais de dispensa e inexigibilidade de licitação), a ausência de prestação de contas sobre custos e resultados, a opacidade no manejo dos recursos fomentam o desvio, o enriquecimento ilícito e a lavagem de dinheiro, dada a natureza de execução privada do orçamento público que essa distribuição balcanizada de recursos possui. Já que o Brasil não vai conseguir extirpar essa profusão de todo tipo de emendas parlamentares ao orçamento público, essas precisam se submeter coerente e plenamente ao regime jurídico da despesa pública. O Legislativo quer o bônus da execução orçamentária, sem arcar com os respectivos ônus (cumprir as mesmas regras que o Executivo cumpre, por exemplo). (ISTOÉ, 2021).

Com base nas informações fornecidas, pode-se concluir que o Congresso Nacional, em resposta à suspensão das emendas de relator, adotou medidas para aumentar a transparência e a publicidade na execução dessas emendas, entretanto essas medidas não foram eficazes para atingir o objetivo desejado, tanto que não forma suficientes para impedir a inconstitucionalidade das emendas.

5.3. INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR

No dia 19 de dezembro de 2022, o STF, em votação apertada, decidiu que as emendas de relator são inconstitucionais, por 6 a 5, na forma do voto da relatora, Rosa Weber, decidiram pôr fim a marcação RP 9 no orçamento, pondo fim a uma discussão que teve início em 2021.

Assim como fizeram quando as emendas foram suspensas em 2021, os parlamentares, querendo salvar o mecanismo de alguma forma, tentaram elaborar uma proposta de resolução visando criar novas regras para a execução das despesas,

prometendo dessa vez regras regras e critérios mais igualitários e objetivos, segundo artigo publicado pela BBC Brasil(2022):

Na tentativa de evitar que a Corte derrubasse totalmente o uso das emendas de relator, partiu do próprio Congresso uma proposta de resolução que cria novas regras para essas despesas, prevendo critérios mais objetivos e igualitários para a aplicação dos recursos pelos parlamentares, além da obrigação da transparência.

A resolução foi proposta pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD-MG), na segunda-feira (12/12) e ainda precisa ser submetida à votação em sessão conjunta do Senado e da Câmara dos deputados.

Rosa Weber elogiou a iniciativa, mas disse que a proposta não impedia o julgamento no STF. Na sua visão, a resolução confirma a improbidade da forma como essas despesas têm sido executadas. (BBC, 2022).

Diante disso, a relatora informou que ainda que com essa nova Resolução, não faria com que a matéria não fosse apreciada pelo Plenário, e assim foi, e por maioria dos votos, os ministros decidiram acompanhar o voto da relatora, nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnaram o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para **(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;** (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (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); (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. Tudo nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), vencidos, em parte, nos termos dos

votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora. Plenário, 19.12.2022. (STF, 2022).

Dessa forma, mesmo após a apresentação de uma proposta de resolução pelo presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, que buscava criar novas regras para as emendas de relator, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, declarar as emendas de relator-geral inconstitucionais, tornando assim, teoricamente, o orçamento secreto incompatível com a ordem constitucional brasileira.

5.4. REALOCAÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO

Com a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator, era esperado também que chegasse ao fim o orçamento secreto, um esquema que foi chamado de o maior esquema de corrupção institucionalizada do Brasil, pela organização internacional Transparência Brasil. Entretanto, a inconstitucionalização do orçamento secreto ocorreu apenas na teoria, pois, na prática o orçamento secreto foi apenas realocado, e continua sendo utilizado com outra rubrica, outro marcador de resultado primário, tendo em vista que o RP 9, foi declarado inconstitucional, funciona agora, sobre a rubrica do RP 2, orçamento discricionário ministerial, e também poderá utilizar a RP 8, emendas de comissão, pois o relator foi autorizado a apresentar emendas sobre esses marcadores, como já explicado nos itens 2.2.3. e 2.3. da presente pesquisa.

Nota-se, com isso, que os parlamentares junto com Governo, encontraram mais uma forma de não cumprir o determinado pelo STF, na verdade, na teoria está tudo certo, o orçamento secreto morreu junto com as emendas de relator, mas na prática o esquema continua vivo e sendo utilizado com as mesmas práticas que violam os princípios da transparência e da impessoalidade, conforme se noticiou no O Globo, por Camporez (2023):

Com uma prática que mantém a falta de transparência e a barganha política entre Executivo e Legislativo, o governo Lula tem permitido que o Congresso indique destinação de verbas que deveria ser atribuição dos ministérios desde que o Supremo Tribunal Federal (STF) proibiu o orçamento secreto. O Ministério da Integração destinou neste ano R\$ 124 milhões à superintendência da Codevasf em Alagoas, órgão comandado desde 2021 por João José Pereira Filho, o Joãozinho, primo do presidente da Câmara Arthur Lira (PP-AL). O dinheiro vai financiar obras em dez cidades do estado,

nove delas governadas por aliados do parlamentar alagoano — seis dos prefeitos de municípios contemplados são correligionários de Lira, sendo dois primos[...]

Até o fim do ano passado, essa partilha ocorria no orçamento secreto, ferramenta por meio do qual deputados e senadores encaminhavam recursos da União a seus redutos eleitorais sem precisarem se identificar. A transação era executada pelas emendas do relator do Orçamento, conhecidas como “RP9”. O instrumento foi considerado inconstitucional pelo STF em dezembro do ano passado.

A partir deste ano, porém, o mesmo mecanismo foi “reciclado” e começou a ser feito com outra rubrica, a “RP2”, usada na destinação de verbas dos ministérios. Nos dois casos a falta de transparência permite que o governo use esse dinheiro para fazer barganhas políticas com o Parlamento. (CAMPOREZ, 2023).

Assim, mesmo com a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator e do chamado orçamento secreto, o esquema continuou a ser utilizado de forma realocada e disfarçada sob diferentes rubricas orçamentárias. Embora teoricamente o orçamento secreto tenha sido extinto, na prática o esquema persiste, violando os princípios da transparência e impessoalidade. O governo eleito em 2022, por exemplo, segundo noticiado, tem permitido que o Congresso indique destinação de verbas que deveriam ser atribuídas aos ministérios, em uma prática que envolve falta de transparência e barganha política.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Devido à importância do orçamento público para a sociedade e das dúvidas quanto à sua efetiva utilização, era necessário estudar o orçamento secreto.

A presente pesquisa tinha como objetivo analisar e demonstrar os aspectos sombrios, imorais e até inconstitucionais do orçamento secreto, visando mostrar que ele viola princípios norteadores do Direito público e financeiro, em especial, os princípios da transparência e da impessoalidade. Sendo o objetivo atendido, tendo em vista que a presente pesquisa conseguiu fazer uma análise demonstrativa do orçamento secreto, demonstrando onde e como ele viola os princípios da transparência e da impessoalidade.

Os objetivos específicos também foram cumpridos, pois, a pesquisa apresentou êxito ao mostrar como e onde o orçamento secreto está fixado nas emendas parlamentares e como era e como é feita a utilização do orçamento secreto, trazendo uma explicação quanto às espécies de emendas, emendas impositivas, discricionárias e para onde foi realocado o orçamento secreto quando da inconstitucionalidade das emendas de relator.

Também foi possível exemplificar como a utilização do orçamento secreto culminou em corrupção através de superfaturamentos e como é utilizado para influenciar parlamentares a votar conforme a vontade do governo, trazendo ao trabalho reportagens que denunciam a má utilização dos recursos públicos.

Ainda ficou demonstrado como se dá a violação dos princípios pelo orçamento secreto, explicando e conceituando os princípios da transparência e da impessoalidade, e mostrando como tais princípios são violados pela utilização do orçamento secreto.

Por fim, os objetivos específicos foram cumpridos, quando trouxe o posicionamento do STF sobre o orçamento secreto e como ele continua sendo utilizado, mostrando as decisões da suprema corte sobre o tema, e fazendo menção que o orçamento segue sendo utilizado.

. A pesquisa partiu da hipótese de que a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral, não bastou para que o orçamento secreto acabasse, continuando vigente, só que de outra forma no sistema político brasileiro. Durante a pesquisa confirmou-se a hipótese, pois ainda que as emendas de relator tenham sido declaradas inconstitucionais o orçamento secreto continua vigente no sistema jurídico brasileiro, pois, como visto no capítulo 5, o orçamento secreto foi realocado.

Quanto a pergunta se a falta de transparência para quem vai os recursos das emendas e como este é aplicado, bem como, se o método usado para destinação a certo parlamentar dessas emendas de relator fere os princípios da transparência e da impessoalidade? Através da pesquisa ficou demonstrado que sim, de fato as práticas referidas violam tais princípios.

Para essa resposta foi utilizado a metodologia de pesquisa exploratória e pesquisa explicativa, utilizando como fonte de pesquisa, livros, notícias e artigos, houve limitações para essa pesquisa por se tratar de um tema atual que está sendo debatido no cenário político brasileiro atual, é passível de mudanças, como foi a da declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral, no decorrer dessa pesquisa, entretanto, ainda sim foi possível concluí-la.

O resultado da presente pesquisa, mostra-se necessário, que o tema seja questionado novamente judicialmente, pois o orçamento secreto segue violando os princípios da transparência e da impessoalidade, ou também, que seja definido por lei a distribuição igualitária a todos os parlamentares, conforme as emendas individuais, evitando assim que seja maculado o sistema democrático, e também que seja dado a devida elucidação à utilização do orçamento público.

7. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647408. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647408/>>. Acesso em: 11 mai. 2023.

ANDREAZZA, Carlos. **O Orçamento Secreto Continua II**. Agência O Globo, Março 2023, Opinião. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/carlos-andreazza/post/2023/03/o-orcamento-secreto-continua-ii.ghtml>> Acesso em: 05 mai. 2023.

ANDREAZZA, Carlos. **O orçamento secreto continua**. Agência O Globo, 12 dez. 2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniao/carlos-andreazza/post/2022/12/o-orcamento-secreto-continua.ghtml>>. Acesso em: 05 mai. 2023.

BBC. **STF decide que Orçamento Secreto é inconstitucional**. BBC News Brasil, São Paulo, 19 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63995552>>. Acesso em: 14 mai. 2023.

BERWIG, Aldemir. **Direito Administrativo**. Rio Grande do Sul: Editora Unijuí, 2019. E-book. ISBN 9788541902939. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788541902939/>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BLUME, Bruno. **Emendas parlamentares: o que são e por que são polêmicas?**

Politize. Disponível em: <https://www.politize.com.br/emendas-parlamentares/> Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 14.436, de 10 de agosto de 2022**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 ago. 2022. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em: Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 19 nov. 2022

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 105, de 12 de Dezembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm> Acesso em: 23 nov. 2022

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 100, de 26 de Junho de 2019**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm> Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, 21 de Dezembro de 2022**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm>. Acesso em: 11 maio 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 3, de 25 de setembro de 2015**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2015/resolucao-3-25-setembro-2015-781582-publicacaooriginal-148198-pl.html>>. Acesso em: 11 maio 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Estabelece normas para a tramitação de proposições de leis orçamentárias. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Como funciona a apresentação de emendas de bancada?** Agência Câmara De Notícias. Brasília, DF: 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/389800-como-funciona-a-apresentacao-de-emendas-de-bancada/>>. Acesso em: 11 maio 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Promulgada PEC que permite transferência direta de verbas de emendas a estados e municípios**. Agência Câmara De Notícias, Brasília, DF: 2012. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/626174-promulgada-pec-que-permite-transferencia-direta-de-verbas-de-emendas-a-estados-e-municipio>>. Acesso em: 11 maio 2023.

CAMPOREZ, Patrik. **Governo Lula recicla orçamento secreto e beneficia aliados e parentes de Lira em Alagoas**. O Globo, 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/03/governo-lula-recicla-orcamento-secreto-e-beneficia-aliados-e-parentes-de-lira-em-alagoas.ghtml>>. Acesso em: 14 mai. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. (s.d.). **Glossário Orçamentário: Emenda de Comissão**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_comissao#:~:text=Emenda%20coletiva%20de%20autoria%20das,das%20Casas%20do%20Congresso%20Nacional>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

FAGUNDES, Murilo; SHORES, Nicholas. **Comissões do Senado têm R\$ 7,1 bilhões em emendas**. Poder360, 8 de março de 2023. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/congresso/comissoes-do-senado-tem-r-71-bilhoes-em-emendas/>>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

FEITOZA, Cézar. **Relator do orçamento e mãe de Ciro Nogueira são campeões de verba política**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/relator-do-orcamento-e-mae-de-ciro-nogueira-sao-campeoes-de-verba-politica.shtml>>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

G1. (2022, 14 de outubro). **Orçamento secreto existe desde 2020 e tem esse apelido por causa da falta de transparência**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/10/14/orcamento-secreto-existe-desde-2020-e-tem-esse-apelido-por-causa-da-falta-de-transparencia.ghtml>> Acesso em: 15 de maio de 2023.

GUIMARÃES, A. **Entenda o que é o orçamento secreto e se Bolsonaro o vetou**. JOTA, 2022, São Paulo. Disponível em: <<https://www.jota.info/legislativo/entenda-o-que-e-o-orcamento-secreto-e-se-bolsonaro-o-vetou-25102022>>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

ISTOÉ. **Projeto do orçamento secreto trata dinheiro público como privado, diz procuradora**. Istoé. 17 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://istoe.com.br/projeto-do-orcamento-secreto-trata-dinheiro-publico-como-privado-diz-procuradora/>>. Acesso em: 14 de maio de 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed., São Paulo:Malheiros Editora, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/10409>. Acesso em: 17 nov. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Atos normativos editados pelo Congresso para ampliar a transparência de emendas do relator são constitucionais, defende PGR**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/atos-normativos-editados-pelo-congresso-para-ampliar-a-transparencia-de-emendas-do-relator-sao-constitucionais-defende-pgr>>. Acesso em: 14 de maio de 2023.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. Rio de Janeiro. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647255. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647255/>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

O GLOBO. **"De RP9 a RP2: entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto"**. Agência O Globo, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/03/de-rp9-a-rp2-entenda-como-governo-lula-reciclou-a-pratica-do-orcamento-secreto.ghtml>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

PIRES, Breno. **Bolsonaro cria orçamento secreto em troca de apoio do Congresso**. Estadão, 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

PIRES, Breno. **Farra ilimitada**. Folha de São Paulo. Ed. 190, Julho de 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>>. Acesso em: 15 maio 2023.

PIRES, B., & SHALDERS, A. **Rosa Weber suspende pagamentos do orçamento secreto**. Estadão. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/rosa-weber-suspende-pagamentos-do-orcamento-secreto/>>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

PIRES, B., & SHALDERS, A. **Governo libera R\$ 1,2 bi do orçamento secreto na véspera de votação de PEC dos Precatórios**. Estadão. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-libera-r-1-2-bi-do-orcamento-secreto-na-vespera-de-votacao-de-pec-dos-precatorios/>>. Acesso em: 10 maio. 2023.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559772995. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559772995/>>. Acesso em: 17 nov. 2022.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Emendas Parlamentares**. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2022>>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

PORTO, D., & PINOTTI, F. **STF julga suspensão das emendas do relator ao orçamento: entenda**. CNN Brasil. (2021) Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/stf-julga-suspensao-das-emendas-do-relator-ao-orcamento-entenda/>>. Acesso em: 12 de maio de 2023.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. Disponível em: <<https://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/05/miguel-reale-filosofia-do-direito.pdf>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2023.

RESULTADO PRIMÁRIO. ([s.d.]). **The Capital Advisor**. Disponível em: <<https://comoinvestir.thecap.com.br/resultado-primario>>. Acesso em: 23 nov. 2022.

SCHRIBER, Mariana. **O que é o 'Orçamento Secreto' e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro?** BBC, 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>>. Acesso em: 23/09/2022

SENADO FEDERAL. **Ato Conjunto das Mesas nº 1 de 2021**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/59501/119895056/Ato+Conjunto+das+Mesas+1+de+2021/28e48918-667e-4d76-a9aa-43ab53f376a7>>. Acesso em: 14 de maio de 2023.

SHALDERS, André; AFFONSO, Julia; PIRES, Breno. "**Licitação do governo prevê pagar até R\$ 732 mi a mais por ônibus escolares**". Estadão, 02 abr. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/licitacao-do-governo-preve-pagar-ate-r-732-mi-a-mais-por-onibus-escolares/>. Acesso em: 15 maio.

SHALDERS, André; AFFONSO, Julia; VALFRÉ, Vinicius. "**Dinheiro público banca centenas de caminhões de lixo com preços inflados**". Estadão, 05 mai. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/dinheiro-publico-banca-centenas-de-caminhoes-de-lixo-com-precos-inflados/>. Acesso em: 15 maio 2023.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Portal de Notícias**. Brasília, DF: Agência Senado; [data desconhecida] []. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias> . Acesso em: 11 de maio de 2023

SICONV. **O que são emendas parlamentares?** SICONV. Disponível em: <https://siconv.com.br/o-que-sao-emendas-parlamentares/#:~:text=As%20emendas%20individuais%20s%C3%A3o%20propostas,a%20compra%20de%20mais%20ambul%C3%A2ncias!>>. Acesso em: 11 maio 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 11 maio 2023.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Detalhe do processo nº 6199750**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 13 mai. 2023.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF suspende portaria que liberou recursos do orçamento secreto**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1#:~:text=O%20or%C3%A7amento%20secreto%20consiste%20no,lei%20or%C3%A7ament%C3%A1ria%20anual%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em: 13 de maio de 2023.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orçamento Público**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/06-orcamento-publico.html>. Acesso em: 12 mai. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção (IPC)**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 14 de maio de 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **100 dias de governo Lula**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/100-dias-de-governo-lula/>. Acesso em: 12 mai. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Política Fiscal**. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/politica-fiscal.htm#:~:text=O%20resultado%20nominal%20representa%20a,incidentes%20so bre%20a%20d%C3%ADvida%20l%C3%ADquida>>. Acesso em: 11 maio 2023.

VINHAL, Gabriela. **O que é 'orçamento secreto', verba usada em esquemas suspeitos de corrupção**. UOL, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/08/08/orcamento-secreto-fraudes-governo-bolsonaro.htm>. Acesso em: 15 maio 2023.

WETERMAN, D. **Lula manda pagar R\$ 9 bilhões do orçamento secreto de Bolsonaro, esquema que chamou de corrupção**. Estadão. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/lula-manda-pagar-r-9-bilhoes-do-orcamento-secreto-de-bolsonaro-que-ficaram-pendurados/>>. Acesso em: 10 maio. 2023.