

José Filipe Nascimento do Sacramento

○ **Orçamento**
Secreto
e ○ **Princípio da**
Publicidade:
a falta de transparência
e a inconstitucionalidade



AYA EDITORA

2024

José Filipe Nascimento do Sacramento

O Orçamento Secreto e o Princípio da Publicidade: a falta de transparência e a inconstitucionalidade

**Ponta Grossa
2024**

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autor

José Filipe Nascimento do Sacramento

Capa

AYA Editora©

Revisão

O Autor

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora©

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva

Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Dr. Clécio Danilo Dias da Silva

Centro Universitário FACEX

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chirolí

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira

Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior

Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus
Pauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

Instituto Federal do Acre

Prof.ª Dr.ª Rosângela de França Bail

Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda

Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

Instituto Federal de Santa Catarina

© 2024 - AYA Editora - O conteúdo deste Livro foi enviado pelo autor para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Este livro, incluindo todas as ilustrações, informações e opiniões nele contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva do autor. O autor detém total responsabilidade pelo conteúdo apresentado, o qual reflete única e inteiramente a sua perspectiva e interpretação pessoal. É importante salientar que o conteúdo deste livro não representa, necessariamente, a visão ou opinião da editora. A função da editora foi estritamente técnica, limitando-se ao serviço de diagramação e registro da obra, sem qualquer influência sobre o conteúdo apresentado ou opiniões expressas. Portanto, quaisquer questionamentos, interpretações ou inferências decorrentes do conteúdo deste livro, devem ser direcionados exclusivamente ao autor.

S123 Sacramento, José Filipe Nascimento do

O orçamento secreto e o princípio da publicidade: a falta de transparência e a inconstitucionalidade [recurso eletrônico]. / José Filipe Nascimento do Sacramento. -- Ponta Grossa: Aya, 2024. 56 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-502-0

DOI: 10.47573/aya.5379.1.259

1. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. 2. Informações governamentais - Controle de acesso - Brasil. 3. Documentos públicos - Legislação Direito à informação. I. Título

CDD: 342.8106

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações
de Periódicos e Editora LTDA**

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

Agradecimentos

A Jesus, Ele é a expressão exata do ser de Deus (Pai, Filho e Espírito Santo) e que me sustentou até aqui. Posso sentir a presença e a bondade Ele todos os dias na minha vida, ainda que eu não mereça tamanho amor e misericórdia. Aos meus pais, eles sempre fizeram o máximo de esforço para que eu tivesse acesso a uma educação de qualidade. À minha família, eles sempre deram o apoio para que eu permanecesse firme nos estudos. Ao notório Professor Doutor Fábio Santos, que me honrou escrevendo o prefácio desse livro. A todos os professores que fizeram parte da minha vida acadêmica.

A todos, um sentimento de gratidão, muito obrigado!

Prefácio

Adentra-se, no contexto das Letras Baianas, mais um livro de autoria do escritor José Filipe Nascimento do Sacramento, baiano de nascimento, de coração e por opção.

Desde as conversas iniciais, pelos corredores das Instituições Jurídicas e de Ensino Superior, bem como espaços do serviço público baiano, o escritor revelava a sua inquietude com a temática Direito Público versus Gestão Pública. De um lado, um Professor Pesquisador; do outro, um jovem profissional que atua na prática de um serviço público em prol da cidadania, com uma constante necessidade de fazer o melhor e sempre evoluir. A partir deste encontro, em que pude atuar como Orientador de outros projetos e produções acadêmicas, surgiu a relação intelectual e de amizade que nos une.

A obra do autor reflete uma preocupação em correlacionar as questões existenciais e jurídicas envolvendo emendas parlamentares, conhecidas como orçamento secreto, e os princípios da Administração Pública, sobretudo o princípio da publicidade. Defende na produção intelectual que tal medida de governo reverbera na falta de transparência e, por conseguinte, sua inconstitucionalidade.

Nessa perspectiva, a organização da obra perpassa por uma divisão de seções que refletem uma preocupação com temas clássicos e também atuais, sobre a temática literária adotada. Incluindo anotações sobre os princípios administrativos à luz da Constituição Federal em vigor de 1988, e a função estatal articulada com o Direito como instrumento de controle social. Destaca-se a preferência por uma clássica demonstração das Constituições Brasileiras, num enfoque sobre a Administração Pública na Constituição de 1988. Quando analisa os princípios aplicáveis à gestão pública, admoesta sobre o cumprimento deles e rebatimentos com o orçamento secreto.

Presume-se uma preocupação do autor em uma maior reflexão sobre a efetividade do controle estatal, e a obediência aos princípios constitucionais no exercício da atividade financeira do Estado, o que fica evidenciado a partir da defesa autoral sobre a transparência orçamentária,

bem como a transparência dos impostos; e, por conseguinte, a inconstitucionalidade do orçamento secreto e como se configura como uma ação corrupta.

Neste desiderato, enfatiza-se a opção metodológica escolhida pelo autor envolvendo a abordagem qualitativa, com uma vasta fundamentação teórica. Principalmente, a partir da análise do direito financeiro aplicado e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), contribuindo com um rico debate jurídico e acadêmico acerca do orçamento secreto.

Assim, apresentamos a presente obra, como leitura obrigatória e bastante necessária para quem almeja lições basilares e propedêuticas sobre o estudo do Orçamento Secreto e a Administração Pública. De um autor antenado com as questões sociais do Brasil e que assevera tal medida governamental sem transparência pública, e que, pela sua inconstitucionalidade, contribui com a manutenção da corrupção no sistema político.

Prof. Dr. Fábio Santos

*Professor e Pesquisador na área do Direito e Educação (UFBA, UNIFACS, UNIMAM). Recebeu o título de Imortal pela Academia de Letras Jurídicas de Ilhéus. Experiência de mais de 10 anos como Gestor Público.
IG: @fabiosantos.ba/ fabiosantosdireito@gmail.com*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	12
METODOLOGIA E MÉTODOS.....	14
OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DA CRBF/88	15
A necessidade do Direito	15
O Estado	16
O Direito e o controle social.....	17
Das Constituições Brasileiras	17
A Constituição de 1988	19
A Administração Pública na Constituição de 1988	19
Princípios	20
Princípios Administrativos	20
Princípios Administrativos Expressos	21
Do Princípio da Legalidade	22
Do Princípio da Impessoalidade	22
Do Princípio da Moralidade.....	22
Do Princípio da Publicidade.....	23
Do Princípio da Eficiência.....	24
Princípios Administrativos Expressos x Orçamento Secreto.....	24
DO ORÇAMENTO SECRETO	26
Os Ramos do Direito.....	26
A Atividade Financeira do Estado	27
Os Princípios do Direito Financeiro	28
Da Legalidade, da Exclusividade e da Programação	28
Do Equilíbrio Orçamentário.....	29

Da Anualidade, da Unidade, da Universalidade, do Orçamento Bruto.....	29
Da Transparência Orçamentária, da Transparência dos Impostos.....	29
Da Não Afetação das Receitas	30
Da Especificação	30
Da Proibição do Estorno	30
Da Unidade da Tesouraria, da Economicidade.	31
Da Diferenciação das Fontes de Financiamento	31
Do Orçamento Público.....	31
Leis Orçamentárias.....	32
Plano Plurianual - PPA.....	33
Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	33
Lei Orçamentária Anual - LOA	33
Orçamento Secreto x Emendas Parlamentares Comuns.....	34
A Falta de Transparência do Orçamento Secreto	36
O Orçamento Secreto e a Inconstitucionalidade	37
Orçamento Secreto e a Corrupção	38
DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO:	
LEI Nº 12.527/2011	40
Lei 12.527/2011.....	40
Transparência na Lei 12.527/2011.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	49
SOBRE O AUTOR	52
ÍNDICE REMISSIVO	53

Apresentação

O presente livro dedica-se a tratar das emendas parlamentares de relator, conhecidas como orçamento secreto, à luz dos princípios administrativos, sobretudo o princípio da publicidade, demonstrando sua falta de transparência e, por conseguinte, sua inconstitucionalidade.

Por meio de uma abordagem qualitativa, buscou-se reunir informações que pudessem contribuir com a análise realizada acerca do tema proposto, tendo um rígido embasamento teórico para tal. Além disso, foi trazido o direito financeiro e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) como subsídio para o enriquecimento da discussão.

Constatou-se que, além da falta de transparência, que por si só já torna as emendas de relator inconstitucionais, elas ainda contribuem com a manutenção da corrupção no sistema político. Espera-se que esta pesquisa contribua com o debate jurídico e acadêmico acerca do orçamento secreto.

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

Sabe-se que o princípio da publicidade é um dos princípios constitucionais administrativos expressos na Constituição Federal do Brasil. Por causa dele, em regra, todos os cidadãos brasileiros têm o direito de acessar todos os atos praticados pela Administração Pública que, por sua vez, deve possibilitar a transparência das informações à população.

No entanto, o chamado orçamento secreto vai à contramão daquilo designado pelo princípio da publicidade. O orçamento secreto consiste em parte do orçamento público que é usado como emenda parlamentar, mas sem que seja possível identificar os indivíduos que recebem essas emendas. Tecnicamente, o orçamento secreto é chamado de emenda de relator.

Neste esteiro, a temática do presente estudo aloca-se no estudo da falta de transparência do orçamento secreto e sua inconstitucionalidade, tendo, ainda, como possível titulação “O Orçamento Secreto e o Princípio da Publicidade: a falta de transparência e a inconstitucionalidade.” Busca-se, portanto, analisar e verificar a falta do livre acesso a essas emendas e como elas ficam frente aos princípios constitucionais administrativos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura no seu artigo 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 [...]” (BRASIL, 1988). O orçamento secreto ignora completamente a transparência prezada pelo princípio da publicidade.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF), o orçamento secreto é inconstitucional: “Pelas alterações do Congresso, embora a distribuição das verbas seja menos arbitrária, não será equânime, como ocorre no caso das emendas individuais. Alguns parlamentares receberão mais e outros menos”. (Lewandowski, 2022). A fala do Ministro da Suprema Corte Brasileira ressalta que alguns parlamentares poderão ser privilegiados, recebendo mais emendas do que outros. Aliados do governo podem ser favorecidos.

Nesta senda, a problemática do presente projeto busca averiguar a possibilidade do orçamento secreto ferir os princípios constitucionais administrativos. Desse modo, tem-se como pergunta de pesquisa: por que o orçamento secreto deve ser transparente a ponto dos cidadãos terem total livre acesso a ele?

Este livro justifica-se por sua relevância no campo jurídico, mais precisamente na seara do direito constitucional e do direito financeiro, uma vez que o orçamento público é analisado diante do que prescreve a Carta Magna. Ademais, o projeto justifica-se também pela sua relevância social, trazendo, de forma palatável, um tema não tão simples, mas muito importante para a população brasileira, a qual elege os parlamentares que utilizam o orçamento secreto.

Assim, espera-se que a discussão dos resultados alcançados seja basilares para os diversos debates jurídicos, políticos e acadêmicos existentes, da mídia à academia.

Visando atingir o objetivo principal, alguns objetivos específicos são requeridos, entre eles: analisar os princípios administrativos previstos na CRFB/88, com a finalidade de demonstrar o norte que eles dão com relação ao orçamento secreto, sobretudo no que tange ao princípio da publicidade; compreender o instituto jurídico do orçamento secreto, trazendo à baila sua delimitação conceitual e implicações, tendo, ainda, o Direito Financeiro e Orçamentário como fonte subsidiária do processo; e verificar a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e como ela contribui com a transparência do orçamento secreto.

Com isso, pode-se chegar à conclusão de que as emendas parlamentares de relator são inconstitucionais, sobretudo devido à falta de transparência existente em saber os políticos os quais as emendas são destinadas, contrariando o princípio da publicidade. Outrossim, o orçamento secreto pode ser usado politicamente, a fim de se comprar apoio parlamentar, por exemplo.

METODOLOGIA E MÉTODOS

No que tange à metodologia utilizada, trata-se da metodologia científica, a qual pressupõe observação, análise e busca de informações, que vai desde doutrinas ligadas ao direito até a busca por jurisprudências. Quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa, uma vez que ocorre uma análise, compreensão e descrição de uma situação real.

Quanto ao método usado para a coleta de dados, foi feita uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se livros, artigos, matérias jornalísticas e acórdãos. Somado a isso, foi realizada também uma espécie de pesquisa documental, que é o caso do uso da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e das demais legislações.

OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DA CRBF/88

A necessidade do Direito

Quando se é pai ou mãe, é possível perceber que em uma família na qual há pelo menos duas crianças, estas tendem a ser diferentes no agir e na personalidade. E, algumas vezes, são gerados conflitos, provocados por essas diferentes personalidades. Esses conflitos geralmente são apaziguados pelos pais ou pelo responsável pelas crianças, aqueles que têm uma autoridade naquele momento. Com relação à sociedade, o funcionamento é bem parecido. O corpo social é composto por diferentes tipos de pessoas, com diferentes características e personalidades. E, via de regra, ocorrem também conflitos entre os membros da sociedade.

O homem natural é um ser ruim e tende ao mal. “O homem é lobo do próprio homem.” A frase, ora atribuída a Thomas Hobbes, ora atribuída ao dramaturgo romano Titus Maccius Plautus, define muito bem isso. E é nesse momento que entra o direito. Sem o ordenamento jurídico, os seres humanos usariam da força para resolver todo e qualquer conflito.

Se não houvesse uma força maior, que pudesse reprimir esses impulsos selvagens os quais estão em todos os homens, certamente, haveria uma barbárie social, em vez de um corpo social organizado, mesmo porque a sociedade já pressupõe um grupo organizado, o que não seria possível sem a presença de um sistema jurídico. É perceptível que mesmo as sociedades mais afastadas, a exemplo das tribos indígenas, há líderes que ditam as regras e condutas, com a finalidade de manter uma mínima ordem dentro do grupo.

É nele que consiste a essência do Estado, a qual pode ser assim definida: uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum (Hobbes, 1983, p. 103).

É nesse sentido que surge o direito. A palavra direito vem do latim *directus*, que

significa direto, reto, que segue em linha reta. Neste sentido, o direito pode ser compreendido como um conjunto de normas que servem para a manutenção da sociedade, visando estabelecer um bem-estar social.

O direito regula as relações sociais tanto entre membros da sociedade, ou seja, uma relação horizontal entre particulares - Direito Privado - mas também regula as relações verticais entre membros do corpo social e o Estado – Direito Público. As leis, portanto, surgem para ajudar a dirimir eventuais contendas que possam acontecer.

O Estado

É importante dizer que quando se fala em Estado (com a letra E maiúscula), faz-se referência à instituição que exerce um poder, de forma soberana, em um determinado território, frente a um dado povo. Esse poder soberano que o Estado tem é legítimo e essa instituição possui o monopólio do exercício desse poder, que envolve o *ius puniendi*, isto é, o direito de punir e o uso legítimo da força. Por existir esse monopólio, conseqüentemente, não há concorrência, ou seja, não há nenhum outro grupo que detenha a faculdade de exercer tal poder soberanamente.

Quanto ao momento em que se considera criado um novo Estado, não há uma regra única a fim de que possa validar isso.. Obviamente, a maneira mais definida de afirmar a criação é o reconhecimento pelos demais Estados. Todavia, o reconhecimento não é indispensável, sendo mais importante que o novo Estado, apresentando todas as características que são comuns aos Estados, tenha viabilidade, conseguindo agir com independência e manter, internamente, uma ordem jurídica eficaz (Dallari, 2011, p. 48).

Na famigerada obra *O Príncipe*, o autor demonstra que há uma necessidade entre os homens de buscar uma forma de organização que mantenha controlado os maus sentimentos e os desejos mundanos dos próprios homens (Maquiavel, 1532). A ideia de Maquiavel, deveras, vai ao encontro daquilo que muitos intelectuais dispuseram posteriormente a sua época, mormente os contratualistas.

O Direito e o controle social

Diante do que foi discorrido, é possível afirmar que o direito serve para um controle social. Ora, controle social refere-se a todos os mecanismos utilizados pelo Estado, ou aqueles que detêm o poder de ditar as normas, a fim de controlar o comportamento dos demais membros da sociedade ou do grupo ao qual está sob essa liderança.

O jurista Norberto Bobbio (1999, p.284) designa que há duas formas de controle social, a saber: o controle externo e o controle interno. O primeiro diz respeito às intervenções diretas sofridas pelo membro que destoa do comportamento padrão. Um exemplo disso são as sanções previstas no direito penal para aqueles que vierem a cometer algum crime. A segunda forma de controle, por sua vez, refere-se à internalização por parte do indivíduo das normas e comportamentos que devem ser mantidos perante o corpo social. Sendo assim, o controle não vem externamente, mas pela própria consciência do indivíduo.

Michel Foucault (1999, p.165) é mais um teórico que discorre acerca do controle social. No livro *Vigiar e Punir*, o autor defende que a ordem só pode ser estabelecida por meio da disciplina, os quais influenciam de tal maneira, que moldam a consciência do indivíduo, adequando o seu comportamento à realidade proposta pelo ordenamento jurídico.

Das Constituições Brasileiras

Para entender mais sobre o direito brasileiro, é preciso voltar no tempo. Retornando à história, é possível perceber que o Brasil teve, de acordo com a maior parte da doutrina sete constituições, incluindo a Carta Magna vigente, a Constituição de 1988, a saber: a Constituição do Império de 1824; a primeira Constituição Republicana de 1891; a Constituição Democrática de 1934; a Constituição do Estado Novo de 1937; a Constituição da Redemocratização de 1946; a Constituição do Regime Militar de 1967; a Constituição de 1969 (que, na verdade, era a Emenda 1 à Constituição de 1967; para a maioria dos constitucionalistas, foi uma nova constituição outorgada); e a Constituição de 1988, ora vigente, chamada também de Constituição Cidadã.

Cabe dizer, porém, que de todas essas Constituições, apenas Constituição de 1988 trouxe a normatização e a linha principiológica da Administração Pública, especificando os princípios gerais e específicos que devem ser seguidos pelos administradores, diferentemente do orçamento em si, ainda que de forma bem superficial, já nas primeiras Constituições há alguma norma acerca dele. Vejamos o artigo 171, da Constituição de 1824, *ipsis litteris*:

Art. 171. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Câmara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Já a Constituição de 1934, por seu turno, regulou o orçamento da seguinte forma:

Art. 50 O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º - O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

§ 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

É perceptível que, com o passar dos anos, as Constituições foram prevendo mais dispositivos acerca do orçamento. A cada nova Constituição, atentou-se para que o instrumento financeiro fosse mais bem regulado. Para se ter ideia, na primeira Constituição do Brasil, de 1824, a palavra orçamento aparece apenas duas vezes, no mesmo artigo supracitado.

Já na Constituição de 1988, a atual Constituição vigente, estima-se que a palavra orçamento apareça pelo menos 150 vezes, e em artigos esparsos. Em outras palavras, a evolução, nesse sentido, é indiscutível. Outrossim, as Constituições, ao longo do tempo, sofreram influências de outras. Percebe-se que, ao redor do mundo, as Constituições foram ficando mais detalhistas. Logo, a Carta Maior do Brasil apenas seguiu esse padrão.

A Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como as demais constituições ao redor do mundo, reflete em boa parte a situação do período em que se deu o processo que gerou a nova Carta Maior. No Brasil, a Constituição vigente resultou de um período conturbado. Em 1985, com o fim do regime militar, fez-se necessário uma mudança na Lei Maior do Brasil. Após instaurada a Assembleia Constituinte de 1987, deu-se os primeiros passos que fosse feita uma constituição democrática e, por conta do período vivido em outrora, quando houve uma supressão de direitos, resultou-se em constituição garantista.

Muito influenciada por outras constituições, como a Constituição da República Portuguesa de 1976, a Constituição de 1988 entrou em vigor e, à época, foi a segunda maior Carta Magna do mundo, atrás da Lei Maior da Índia. A Constituição de 1988 entrou em vigor com 250 artigos, com nove títulos ao todo: Princípios Fundamentais (Título I); Direitos e Garantias Fundamentais (Título II); Organização do Estado (Título III); Organização dos Poderes (Título IV); Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (Título V); Tributação e Orçamento (Título VI); Ordem Econômica e Financeira (Título VII); Ordem Social (Título VIII); Disposições Constitucionais Gerais (Título IX).

A Administração Pública na Constituição de 1988

No Título III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, encontra-se um capítulo específico que trata da regulação da Administração Pública, o capítulo VII. Ele apresenta normas que trazem direcionamentos gerais e específicos de toda a Administração Pública, tanto a direta (compostas pelos órgãos ligados aos entes federativos, a saber: União, estados, Distrito Federal e municípios), quanto à indireta (compostas pelas pessoas jurídicas descentralizadas em regime especial de trabalho, quais sejam: Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, e possuem vinculação à administração direta, exercendo papéis administrativos).

Compõem a Administração Pública Indireta, no direito brasileiro, as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista e as empresas públicas. Tecnicamente falando, dever-se-iam incluir as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos (Di Pietro, 2018, p. 528)

Princípios

É importante ressaltar que os princípios são verdades fundamentais que norteiam um conjunto de normas, o princípio domina e exerce influência sobre todas as demais normas que o seguem, estabelecendo pontos basilares que validam as demais regras.

Os princípios figuram como os pressupostos necessários de um sistema particular de conhecimento e a condição de validade das demais asserções que integram um dado campo do saber humano (Soares, 2016, p. 45).

Princípios Administrativos

Dentre as finalidades, portanto, os princípios administrativos, estão a direção que eles dão para as normas administrativas, figurando como fundamentos inexoráveis, pelos quais os administradores públicos devem guiar-se e, conseqüentemente, da mesma forma, todos atos e as atividades administrativas devem sempre respeitar essas verdades fundamentais, as quais os princípios representam.

Nesta senda, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta diversos princípios aplicados à Administração Pública, os quais podem ser expressos, aqueles escritos no texto constitucional, ou implícitos, os quais não estão escritos no texto constitucional, mas são depreendidos de normas, encontrados em leis esparsas ou, ainda, são impostos por doutrinas e/ou jurisprudências.

Diferentemente de outros ramos do direito, o Direito Administrativo não é codificado, ou seja, não há um documento legal único, sistematizando as normas de Direito Administrativo. Em razão disso, as normas estão distribuídas em diversos instrumentos normativos, tendo como norma maior a Constituição da República Federativa do Brasil. Diante desta diversidade normativa, os princípios ganham papel de destaque, posto que exercem função sistematizadora e unificadora das normas administrativas (Unisul Virtual, 2014, p. 21).

Princípios Administrativos Expressos

No que tange aos princípios expressos, são cinco: princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. A exemplo dos princípios implícitos, é possível citar: o princípio da supremacia do interesse público, da igualdade ou isonomia, da finalidade, da indisponibilidade do interesse público, da continuidade dos serviços públicos ou da permanência, da motivação ou da fundamentação, da razoabilidade e da proporcionalidade, da hierarquia, do controle ou da tutela.

Além desses princípios encontrados no artigo 37, em outros momentos a Constituição brasileira faz referência a princípios como o da supremacia do interesse público sobre o privado, o da igualdade, assim como o da finalidade pública de suas ações, da indisponibilidade do interesse público, da continuidade, da motivação e fundamentação dos Atos Administrativos, da razoabilidade e da proporcionalidade, da hierarquia, do controle judicial e da especialidade (Olivo, 2015, p.24).

Entretanto, é no *caput* do artigo 37 da CRFB/88 que estão os principais mandamentos orientadores da Administração Pública, vejamos:

CRFB. 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 [...].

Como visto, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência constituem os fundamentos basilares os quais são permanentes, não podendo ser feridos por qualquer outra norma. Se, porventura, houver alguma possibilidade de confronto entre princípios, deve haver uma ponderação, avaliando qual desses princípios em confronto é mais relevante frente ao caso concreto.

Os princípios administrativos, sejam eles expressos ou implícitos, apontam dois direcionamentos básicos: o primeiro garante que os agentes administrativos ajam de forma razoável; o segundo garante a exata gestão dos recursos públicos para que se alcance os fins desejados.

A Administração Pública é informada por diversos princípios, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas. (Silva, 2009, p.614)

Do Princípio da Legalidade

Diferente do direito privado, em que tudo que não é proibido, é permitido, no direito público, só é permitido o que está escrito, trata-se do princípio da legalidade. Em outras palavras, na administração pública, tudo o que se pode fazer está autorizado em lei, sendo o princípio da legalidade muito mais restritivo nessa seara. Tecnicamente, no que tange ao serviço público, a atividade deve ser *secundum legem*, isto é, segundo a lei, não podendo ser *contra legem* nem *praeter legem*, ou seja, não regulado por norma jurídica.

É extremamente importante o efeito do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude (Filho, 2015, p. 200).

Do Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade, por sua vez, trabalha com dois objetos: finalidade e promoção pessoal. O primeiro diz respeito ao interesse público, sendo essa a única finalidade da atuação administrativa, proibindo, portanto, a satisfação de interesses individuais e/ou pessoais. O segundo objeto, por outro lado, diz respeito à vedação da promoção pessoal dos agentes públicos. Traz o § 1º do artigo 37:

CRFB. Art. 37, §1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Do Princípio da Moralidade

Embora, para muitos, quando se fala em moralidade, haja um teor subjetivo, o princípio da moralidade indica que a atividade administrativa deve ser realizada não de acordo com a noção individual do agente, mas com a noção coletiva de moral existente na sociedade. Em outras palavras, não tem a ver com a moral subjetiva, mas a moral objetiva do grupo social em que o agente esteja envolvido. Parte da doutrina liga a moralidade com

os conceitos de probidade e boa-fé.

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram (Filho, 2015, p. 22).

Do Princípio da Publicidade

As normas constitucionais são direcionadas conforme os princípios existentes no ordenamento. Dentre eles, está o princípio da publicidade. Quando se olha o significado no dicionário, a palavra publicidade está ligada a público, publicação, propaganda.

O princípio aqui tratado indica que as ações administrativas devem ser transparentes para toda a sociedade. Para tanto, é necessário que haja publicação dos atos em Diário Oficial ou mesmo em editais específicos para isso. Dessa forma, a administração deve fazer o possível para que os administrados tenham acesso a todos os atos, até porque todos devem ser motivados.

Ainda sobre o princípio da publicidade, é possível dizer que ele aponta para quatro direções as quais denotam os objetivos que a Administração Pública deve atentar-se diante da publicidade.

A primeira direção é a publicidade formal, o que diz respeito à formalidade exigida para a publicação de atos e contratos. Trata-se de requisito de validade.

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet (Filho, 2015, p. 26).

Já a segunda direção aponta para a publicidade educativa, o que diz respeito à difusão daquilo que acontece na Administração Pública e de suas atividades. Trata-se da disseminação de cartilhas educativas, de ações e políticas públicas e etc.

Por sua vez, a terceira direção refere-se à transparência, o que designa o nível de

exposição das informações a fim de que elas cheguem a cada cidadão, como a transparência dos contratos, orçamento e as aplicações e investimentos feitos com o dinheiro público. Essa transparência não se faz presente, quando se fala em orçamento secreto.

Por fim, a quarta direção aponta para a publicidade interna, tratando-se da oferta de informações dentro da própria Administração Pública e de seus órgãos, desde a chefia até o cargo mais operacional.

Do Princípio da Eficiência

Em outro giro, o princípio da eficiência foi adicionado a Constituição a posteriori, por meio da Emenda Constitucional 19/1998, tornando-o, junto com a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, os princípios administrativos expressos na Carta Magna. O princípio da eficiência indica que os objetivos dos atos devem ser alcançados da melhor maneira possível, com o menor uso de recursos. Em outras palavras, deve-se buscar o máximo resultado possível, com o menor desperdício e uso de recursos, ou seja, o princípio designa uma excelência na atuação administrativa.

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.⁸⁷ Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto (Filho, 2015, p. 31).

Verificar-se-á a posteriori e será possível perceber que o orçamento secreto passa por cima dos princípios constitucionais administrativos expressos e dos princípios implícitos, além de ferir princípios financeiros orçamentários.

Princípios Administrativos Expressos x Orçamento Secreto

Com relação aos princípios constitucionais administrativos expressos, pode-se dizer que, de forma geral, o orçamento secreto contraria o princípio da legalidade, porque

atropela as leis orçamentárias; contraria o princípio da impessoalidade, porque não critérios objetivos e concretos para saber qual parlamentar vai receber essas emendas; contraria o princípio da moralidade, haja vista que o orçamento secreto pode ser usado para compra de apoio político e corrupção; contraria o princípio da publicidade, porque, como a própria alcunha indica, não há um mínimo de publicidade com relação às emendas; e contraria o princípio da eficiência, uma vez que muitos recursos são gastos de forma errônea, visando não o fim maior, que é satisfação do interesse público, mas também a satisfação pessoal, misturando o público com aquilo que é privado, o que Sérgio Buarque de Holanda chamou de patrimonialismo.

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurar garantias jurídicas aos cidadãos (Holanda, 1995, 146).

É notório que a existência do orçamento secreto não respeita os princípios constitucionais administrativos expressos do já citado artigo 37 da Constituição Federal. Pelo contrário, é possível perceber que há um completo choque daquilo que se chama orçamento secreto com cada um desses princípios, mormente o princípio da publicidade.

Se existe um orçamento que é secreto e um princípio que indica a sua publicidade, não há como harmonizar tais situações. Além disso, como ficará ainda mais evidente posteriormente, o orçamento secreto também vai de encontro aos princípios do direito financeiro e a Lei de Acesso à Informação, a Lei 12.527/2011.

DO ORÇAMENTO SECRETO

Os Ramos do Direito

Como já citado anteriormente, o Direito pode ser entendido como uno, enquanto ordenamento jurídico, mas é dividido, de forma metodológica, em vários ramos conforme o objeto de regulação. Vejamos algumas dessas áreas:

Dentro do direito privado existe: direito civil (regula os direitos e deveres das pessoas físicas ou jurídicas do Estado, bem como as relações obrigacionais, empresariais, familiares e sucessórias entre eles); direito do consumidor (regula as relações consumeristas); direito do trabalho (cujas leis regulam as relações trabalhistas).

Dentro do direito público existe: direito constitucional (representam as normas máximas de um Estado. Geralmente, engloba todo o conjunto de leis existentes dentro do território); direito administrativo (corresponde ao conjunto de leis que regulamenta a Administração Pública de um Estado); direito penal (designa todo o conjunto de leis que fazem parte do *ius puniendi*, isto é, o direito de punir detido pelo Estado); direito tributário (campo do direito que tem como objeto os tributos do respectivo território, regulando sua origem, aplicação, suspensão, extinção e exclusão); direito financeiro (conjunto de normas que regulam as finanças e orçamento público).

Todas as pessoas, em geral, devem ou deveriam ter alguma noção de finanças, haja vista que na sociedade há relações comerciais, as quais envolvem dinheiro. Não só pessoas físicas, mas também pessoas jurídicas mantêm relações financeiras, necessitando um atendimento mínimo acerca daquilo que está por trás do fluxo de caixa, isto é, aquilo que entra e sai, em outras palavras, o dinheiro que se ganha e o dinheiro que se perde.

Sabe-se que o Estado deve satisfazer os anseios da população, visando sempre a sua finalidade, que é suprir os interesses da coletividade. Assim como a maioria das organizações administrativas, o Estado possui atividade financeira. Receitas, despesas, investimentos são alguns dos elementos presentes em todo planejamento financeiro.

Essa atividade financeira é objeto do direito financeiro. Direito financeiro é o ramo do direito público que regula as finanças do estado. Embora extremamente importante, a seara do direito financeiro ficou de lado por algum tempo, tendo maior atenção após a sua inserção em grades curriculares de faculdades. Além disso, assuntos presentes na mídia ligados a essa área fizeram com que as pessoas atentassem para alguns assuntos, tais como orçamento secreto, pedaladas fiscais, Lei de Responsabilidade Fiscal e diversos outros. Para entender esses e outros assuntos, faz-se necessário um estudo do direito financeiro.

Direito Financeiro é o ramo do Direito que estuda o orçamento público, este conceituado como sendo o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. O ciclo ou processo orçamentário corresponde ao período em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até sua apreciação final. É um rito legalmente estabelecido, envolvendo as seguintes etapas, que se repetem periodicamente: (a) elaboração da proposta e do projeto de lei orçamentária anual; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (c) execução orçamentária e financeira; e (d) controle e avaliação da execução orçamentária e financeira (Silva, 2022, p. 12).

A Atividade Financeira do Estado

A atividade financeira do Estado engloba quatro elementos, a saber: receita pública, despesa pública, orçamento público e crédito público. Receita pública corresponde aquilo que o Estado tem para manter a sua organização administrativa e satisfazer as necessidades da população. A despesa pública designa aquilo que sai do caixa do Estado, seja com gasto para custear o que é necessário, seja para fazer novos investimentos. O orçamento público, por sua vez, diz respeito ao planejamento financeiro estatal, que designa onde, como e quando as finanças serão aplicadas. Por fim, crédito público indica o fato de o Estado poder pegar dinheiro emprestado, retê-lo e devolvê-lo com correção monetária, sob uma determinada taxa de juros.

O Estado orçamentário é a dimensão do Direito apoiada nas receitas, notadamente a tributária, como instrumento de realização das despesas. O seu surgimento se dá a partir do próprio Estado Moderno, contudo a sua constituição plena ocorre com o advento do liberalismo e das grandes revoluções, que, através do orçamento, busca fixar a receita tributária e patrimonial, redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transportes, promover o desenvolvimento econômi-

co e equilibrar a economia. A esse respeito, é importante mencionar o federalismo fiscal, que caracteriza-se pela forma com que os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) – se organizam e se relacionam na realização de suas obrigações perante à coletividade, enfrentando e harmonizando as tensões decorrentes de uma estrutura heterogênea, decorrente de uma multiplicidade de interesses e da diversidade existente no Brasil, na busca da implementação de um modelo federal cooperativo, fim de realizar um objetivo comum para toda a nação (Silva, 2022, p. 19)

Os Princípios do Direito Financeiro

O direito financeiro, assim como os demais ramos do direito, possui princípios que norteiam as normas jurídicas. São eles: o princípio da legalidade, o princípio da exclusividade, da programação, do equilíbrio orçamentário, da anualidade, da unidade, da universalidade, do orçamento bruto, da transparência orçamentária, da transparência dos impostos, da não afetação das receitas de impostos, da especificação, da proibição do estorno, da unidade de tesouraria, da economicidade, da diferenciação das fontes de financiamento.

Os princípios orçamentários foram elaborados pelas finanças clássicas, destinados, de um lado e principalmente, a reforçar a utilização do orçamento como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do Executivo e, de outro lado, a orientar a elaboração, aprovação e execução do orçamento (Silva, 2022, p. 751).

Da Legalidade, da Exclusividade e da Programação

De acordo com o princípio da legalidade, a atividade financeira do Estado deve estar regulada em lei, não podendo nenhum ato ser feito sem lei anterior expressa que o permita. A lei, portanto, determinará inclusive onde cada recurso será alocado. A legalidade atua lado a lado com o princípio da exclusividade que, por seu turno, a lei que trata de orçamento deve regular somente isso e mais nenhum outro assunto. A lei deve ser exclusiva, por isso o nome da exclusividade. Em outras palavras, os atos do Estado relacionados às finanças devem ser programados, é o que diz o princípio da programação.

Do Equilíbrio Orçamentário

Um dos princípios mais importantes para a saúde da atividade financeira do Estado é o princípio do equilíbrio orçamentário. Assim como nas empresas ou mesmo como ocorre com as pessoas em geral, é de conhecimento comum que ao se gastar mais do que aquilo que se recebe, ocorrerem-se dívidas. Visando evitar isso, esse princípio indica que os gastos não podem ser maiores do que o arrecadado.

Da Anualidade, da Unidade, da Universalidade, do Orçamento Bruto

O orçamento feito pelo governo tem validade de um ano, conforme o princípio da anualidade, o equivalente a um exercício financeiro. Ademais, cada ente federativo terá um orçamento apenas, de acordo com o princípio da unidade. Esse orçamento deve englobar tudo, não podendo ficar de fora nenhuma receita ou despesa, respeitando, por consequência, o princípio da universalidade. Os três princípios estão ligados a outro, o princípio do orçamento bruto que proíbe qualquer dedução do orçamento realizado e aprovado pelo Legislativo. Vejamos o que diz a Lei 4.320/64, que estatui as normas gerais do direito financeiro.

Lei 4.320, art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Lei 4.320, art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Da Transparência Orçamentária, da Transparência dos Impostos

No que diz respeito ao princípio da transparência orçamentária, influenciado pelo princípio administrativo constitucional da publicidade, o orçamento público deve ser amplamente divulgado e publicado, devendo alcançar a população a fim de que ela fique a par de toda a atividade financeira do Estado. Não basta simplesmente que seja divulgado

para a população, mas também deve ser de fácil acesso às informações. De igual forma, o princípio da transparência dos impostos indica que os consumidores devem estar cientes dos impostos incidentes sobre mercadorias e serviços. Vejamos como a CRFB/88 trata do assunto:

CRFB, art. 165, § 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

CRFB, art. 150, § 5º A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

Da Não Afetação das Receitas

O princípio da não afetação das receitas de impostos, também chamado princípio da não vinculação ou princípio da destinação da receita de impostos, define que a receita advinda de impostos, em regra, não deve ser vinculada aos caixas de determinados órgãos ou entidades, mas ao caixa geral da Fazenda Pública dos respectivos entes federativos. Logo, não há uma destinação automática de cada parcela do que foi arrecadado para fundos ou órgãos. Observemos:

CRFB, art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa [...].

Da Especificação

O princípio da especificação, também chamado princípio da especialização, no que lhe diz respeito, o orçamento público não pode ser superficial, no sentido de generalizar os gastos, pelo contrário, o orçamento público deve esmiuçar, demonstrando os detalhes de cada desgaste. A destinação de cada valor deve ser extremamente clara, demonstrando a origem de determinado valor até sua aplicação final.

Da Proibição do Estorno

O princípio da proibição de estorno, também conhecido como princípio de remanejamento, princípio de transposição ou princípio de transferência de recursos

orçamentários, conceitua que as prioridades estabelecidas no orçamento devem ser respeitadas, não podendo ser modificadas posteriormente. *In verbis*:

CRFB, art. 167. São vedados: [...] VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Da Unidade da Tesouraria, da Economicidade

O princípio da unidade da tesouraria (ou unidade de caixa) designa que toda arrecadação da Fazenda Pública deve ficar em uma única conta. A Lei veda qualquer fragmentação que objetive criar caixa especial. Outro princípio que contribui com a segurança e a saúde financeira é o princípio da economicidade, o qual indica que o administrador deve utilizar os recursos financeiros de forma eficiente, ou seja, a maior arrecadação, com o menor recurso.

Da Diferenciação das Fontes de Financiamento

Por fim, há, ainda, o chamado princípio da diferenciação das fontes de financiamento que traz a relação existente entre o sistema financeiro ou sistema orçamentário e o sistema tributário de maneira que cada tributo seja destinado a uma finalidade específica.

Do Orçamento Público

Vivendo em sociedade, é natural que haja inúmeras necessidades a serem satisfeitas. São inúmeros boletos, aluguel, água, luz, internet, mercado, cartões de crédito e muito mais. Em contrapartida, é de comum conhecimento que os recursos são escassos. Por conta da escassez, inclusive, é que surgiu a Economia, buscando centralizar as diferentes necessidades com a limitação dos recursos escassos. Na Administração Pública, há necessidade de lidar com esse mesmo problema. Para tanto, é preciso, assim como

na vida privada das pessoas, que haja planejamento e, nesse contexto, é que surge o orçamento público.

Quando se fala em orçamento público, é comum que haja dúvida do que se trata. Orçamento público é planejamento financeiro do Estado que visa atender as necessidades dos cidadãos, em forma de lei. Nessa lei, há em detalhes todos os gastos que o Governo deve fazer, autorizando-os, durante o período de tempo regulado, sendo designada a todos aqueles que estão envolvidos nas despesas regulamentadas.

Leis Orçamentárias

Embora alguns discordem quanto à natureza jurídica da lei orçamentária, fato é que a maior parte dos doutrinadores brasileiros entende que se trata de lei meramente formal, já que uma lei material traz direitos subjetivos. Por isso, importa dizer que a lei orçamentária não gera direito adquirido, ainda que ela regule um programa assistencial, por exemplo. A sua concessão é poder discricionário dos responsáveis por avaliar os casos.

A lei orçamentária brasileira não é imperativa, isto é, a lei não impõe obrigação, mas sim autorização, sendo, portanto, meramente autorizativa. Sendo assim, os administradores ou governantes não são obrigados a cumprir aquilo que está indicado na lei, mas estão autorizados a fazê-lo, essa é a regra.

É fundamental entender que a natureza impositiva de algumas despesas não surgiu por força da própria lei orçamentária, mas sim de outras pré-orçamentárias, como, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, que obrigam o Poder Público ao seu cumprimento. Dessa forma, as despesas criadas pelo próprio orçamento público são autorizadas, logo, as respectivas normas que as criaram são meramente autorizativas (assim, o Poder Público pode ou não realizar a despesa, de acordo com sua discricionariedade). Diferentemente, as despesas criadas por lei anteriormente ao orçamento público são de cumprimento obrigatório, razão pela qual se afirma que as normas que as criaram são impositivas (assim, o Poder Público está obrigado a realizar a despesa, não havendo qualquer margem de discricionariedade) (Rodrigo Martins, 2023).

Na Carta Maior do Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no título VI, no capítulo II, encontra-se as normas constitucionais que regulam as finanças públicas. Os artigos 165, 166, 167, 168 e 169 tratam especificamente do orçamento público.

A Constituição estabelece ainda que as Leis advindas do Poder Executivo estabelecerão acerca do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual, o PPA, corresponde a um planejamento a longo prazo, feito de quatro em quatro anos, por todos os entes federativos, desde o Governo Federal, passando pelo Governo Estadual até o Governo Municipal. No PPA, há o estabelecimento das metas, objetivos e diretrizes financeiras. Por meio da PPA, há possibilidade de manter uma continuação das políticas públicas importantes no país, estado ou no município, inibindo que os administradores públicos possam interrompê-las. Nesses termos:

CRFB. Art. 165, § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

De ano em ano, o Poder Executivo, por meio de seu Chefe, elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, que demonstra o planejamento orçamentário do respectivo ano (portanto, curto prazo) ao qual faz referência, contendo o orçamento envolvendo os três Poderes, os órgãos, as autarquias e as empresas públicas. No âmbito da Administração Pública Federal, a LDO deve ser encaminhada ao Congresso até o dia 15 de abril, para que seja analisada e aprovada. Nesse sentido, a CRFB/88 traz:

CRFB. Art. 166, § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual, a LOA, por sua vez, elaborada com base no planejamento

exposto na LDO, estabelece o planejamento do exercício financeiro posterior. A LOA é enviada do Poder Executivo para o Legislativo, devendo ser analisada e aprovada até o fim do ano anterior ao exercício ao qual a lei faz referência. Vejamos o artigo 165 da CRFB/88:

CRFB. Art. 165. § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Brasil, 1988)

CRFB. Art. 165. § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

É importante dizer que a Lei Orçamentária Anual pode sofrer modificações, se propostas por deputados ou senadores, a fim de que as despesas previstas no orçamento possam ter sua destinação mudada. A essas modificações propostas pelos parlamentares dá-se o nome de Emendas Parlamentares. Por ser prevista no orçamento público, analisado e aprovado, as emendas parlamentares são, portanto, legais.

Orçamento Secreto x Emendas Parlamentares Comuns

Os parlamentares mudam a destinação das despesas orçamentárias a fim de que eles possam usá-las, visando à satisfação do interesse eleitoral. Um parlamentar que é médico, por exemplo, pode usar parte ou toda sua emenda na área de saúde, destinando o valor para hospitais. Da mesma forma, um parlamentar que é professor ou que milita na área de educação, pode destinar a sua emenda parlamentar para contribuir com uma melhor educação pública.

Entende-se que cada vereador, deputado estadual ou deputado federal conhece melhor a respectiva região a qual ele representa, em tese, pelo menos. Por isso, cada um

desses parlamentares possui uma parte da emenda parlamentar que é destinada naquilo que o agente político deseja.

Existem alguns tipos de emendas. Aquelas emendas que são transparentes, que é possível saber quem propõe e sua destinação, podem ser divididas em, pelo menos, três tipos: emendas individuais, também chamadas RP6; emendas de bancadas, também chamadas RP7; e emendas de comissão, também chamadas RP8. As emendas individuais são propostas individualmente para cada parlamentar. Desde 2015, passou a ter caráter impositivo, ou seja, pressupõe obrigatoriedade, devendo estar prevista no orçamento. No âmbito da Administração Pública Federal, é obrigatório que os parlamentares destinem, no mínimo, 50% das emendas individuais para a saúde.

As emendas de bancadas também possuem caráter impositivo, mas desde 2019, diferentemente das emendas individuais. Essas emendas são reservadas às bancadas estaduais. Por seu turno, as emendas de comissão são reservadas às comissões temáticas que ocorrerem no Congresso. Essas, diferentemente das duas anteriores, não são impositivas, logo, não são obrigatórias.

Por outro lado, há uma parte das emendas parlamentares que não são transparentes, são as chamadas emendas de relator, também chamadas de RP9. Essa emenda acata que o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual modifique-a e, até mesmo, inclua despesas. Pelo fato de não haver transparência e não se saber de onde vem e para onde vai, isto é, não é possível saber quem mandou propostas para o relator e para quem essas emendas foram destinadas, as emendas de relator ficaram conhecidas como orçamento secreto.

A polêmica em torno do orçamento secreto não é à toa, a forma com o qual é feito e até a sua própria definição gera problemas. Há um empoderamento enorme do relator, uma vez que ele pode fazer mudanças no orçamento a seu bel-prazer, podendo receber emendas de outros parlamentares, cujo nome não se sabe, devido à falta de transparência. Além disso, o presidente da Câmara dos Deputados, que define, inclusive o relator, também fica com muita influência, muito mais empoderado do que deveria.

Ademais, existe uma falta de isonomia no tocante à distribuição das emendas. Alguns partidos políticos podem receber mais do que outros, já que não há uma divulgação acerca da destinação. Então, o orçamento que nasceu para contribuir com o interesse coletivo, em que os recursos deveriam ser destinados para quem mais precisa, com o orçamento secreto, os interesses políticos acabam por estar acima dos interesses da sociedade.

Assim, as emendas de relator acabam configurando-se como instrumento político para a permanência do poder. Com a falta de publicidade, alguns políticos podem receber mais verbas, facilitando-o uma possível vitória numa próxima eleição.

A Falta de Transparência do Orçamento Secreto

O princípio constitucional administrativo da publicidade define que todos os atos públicos devem ser transparentes, salvo se as informações prejudicam a segurança nacional, o que não é, evidentemente, o caso do orçamento secreto. De igual forma, o princípio da transparência orçamentária define que todo o orçamento público e seus recursos devem ser divulgados, de modo que toda a população tenha acesso a essas informações. Além disso, trata-se de garantia fundamental prevista no artigo 5º da CRFB/88:

CRFB. Art. 5º, XXXIII Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Contudo, o orçamento secreto ignora todo esse norte principiológico definido pelo princípio constitucional administrativo da publicidade e o princípio da transparência orçamentária. Esse fator foi o ponto central para que o orçamento secreto tenha sido julgado inconstitucional pela Suprema Corte.

O Orçamento Secreto e a Inconstitucionalidade

No final de 2022, ocorreu o julgamento das ações que foram julgadas pelo STF, as quais foram encaminhadas por quatro partidos políticos: Cidadania, PSB, PSOL e PV. Por 6 a 5, o STF declarou inconstitucional o orçamento secreto. Votaram contra o orçamento secreto os Ministros: Rosa Weber, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Ricardo Lewandowski. Por outro lado, votaram a favor do orçamento os Ministros: André Mendonça, Kassio Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, *verbis*:

As emendas do relator, da maneira como são utilizadas, subvertem a lógica do sistema de repartição dos recursos orçamentários. Elas retiram do chefe do Executivo federal a discricionariedade na alocação das verbas, em prejuízo da governabilidade e em afronta ao mecanismo de freios e contrapesos garantido pela separação dos Poderes. Apesar das tratativas, entendo que até o momento, e o faço com todo o respeito ao Congresso, não foram adotadas todas as providências adequadas para adequada transparência da repartição das verbas orçamentárias, haja vista que não se conseguiu dar a exigida translucidez às demandas parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator geral, e não se logrou garantir a rastreabilidade das solicitações da distribuição de emendas e respectivas execuções (Ricardo Lewandowski, 2022).

Com relação à falta de isonomia e a falta de transparência proporcionadas pelas emendas de relator, acrescentou, ainda, o Ministro Lewandowski:

Fato é que alguns parlamentares continuarão recebendo mais e outros menos. E o líder partidário poderá distribuir o dinheiro dentro da legenda sem seguir critérios claros e transparentes, abrindo espaço para barganhas políticas. Algumas são lícitas, normais, dentro de um processo democrático, e outras, não diria menos lícitas, mas pelo menos, menos transparentes, o que não se coaduna com o princípio republicano (Ricardo Lewandowski, 2022).

Mesmo o Ministro Gilmar Mendes, que votou a favor do orçamento secreto, admitiu que deve haver transparência na distribuição das emendas parlamentares. O Ministro acrescentou ainda que as emendas devem ser destinadas à efetivação dos direitos fundamentais, a seguir:

A instituição de normas de boa governança fiscal, orçamentária e financeira, entretanto, não pode ser concebida como um fim em si mesmo. Muito pelo contrário, os recursos financeiros existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados pela Constituição (Gilmar Mendes, 2022).

Outros ministros que também votaram a favor da permanência do orçamento secreto, alegaram que deve haver maior publicidade, mas não só isso, esses Ministros acrescentaram ainda que se deve alegar os motivos determinantes que pressupõem as respectivas emendas parlamentares.

Antes do julgamento, o Tribunal de Contas da União (TCU), encaminhou um documento à Ministra Rosa Weber, após análise técnica das emendas do relator, que destacou a falta de transparência, apontando para a inconstitucionalidade do orçamento secreto.

[...] outro fator crítico decorrente do modelo de emendas RP 9, a sua alocação no orçamento de ações e serviços públicos de saúde, notadamente quanto à falta de transparência dos critérios objetivos exigidos constitucionalmente (art. 198, § 3º) para a distribuição dos recursos federais alocados em saúde, como vem sendo apontada em várias fiscalizações do TCU. Citam, a título de exemplo, a resposta à Solicitação do Ministério Público Federal no âmbito do TC Processo 038.140/2020-9 (rel. Min. Bruno Dantas), cuja análise robusta subsidiou o Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020, apreciado pelo Acórdão 1515/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

Orçamento Secreto e a Corrupção

É sabido que, no Brasil, a corrupção na política é um problema histórico e presente até hoje. Sempre se encontrou brechas nas legislações ou, ainda, a falta das próprias legislações, somado a um poder discricionário enorme, resulta-se em uma facilitação para que haja práticas corruptas no Brasil, basta olhar a história do país. O orçamento secreto faz parte disso. Em uma entrevista realizada em 2022, o então diretor executivo da seção brasileira da Transparência Internacional disse que “o orçamento secreto é o maior esquema de institucionalização da corrupção na história brasileira.”

Notadamente, as emendas de relator também contribuem para a manutenção desse estorvo no país. Em vez de cumprir com o princípio da finalidade, princípio implícito da Administração Pública que designa que a atividade administrativa deve sempre buscar como fim a satisfação do interesse social, os parlamentares buscam, por meio do orçamento secreto, a permanência no poder, de tal forma que, como não se sabe para quem essas emendas vão, os parlamentares usam-nas em troca de apoio político.

Dessa forma, fica evidente que há um desequilíbrio entre a quantidade de emendas recebidas por esses políticos, facilitando uma eventual reeleição. Há um entendimento parecido por parte do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo:

Fica claro o risco que a existência de execução descentralizada dentro das emendas de relator traz a respeito de direcionar os recursos de forma subjetiva para quem é da base de apoio do governo, sem parâmetro inclusive de aderência ao planejamento setorial de políticas públicas”, Élide Graziane, procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo. “Nós caminhamos tanto nos últimos anos tentando aperfeiçoar o processo orçamentário, dar ao Parlamento maior autonomia, garantir o repasse obrigatório de recursos para o Parlamento exercer seu papel de freio e contrapeso, para agora voltarmos a uma coisa opaca, sem critérios impessoais e com prestação de contas frágil. É um trato ‘balcanizado’ da coisa pública.”

Com isso, fica evidente que o orçamento secreto não busca se ater aos princípios norteadores do direito, muito menos tem como fim o interesse público, pelo contrário, é mais um “jeitinho brasileiro”, usado pelos políticos para praticar a corrupção. Mais uma vez, os políticos no Brasil utilizam da política para colocar os interesses mesquinhos privados à frente do interesse público, tal como ocorre no orçamento secreto, utilizado pelos políticos para facilitar a permanência no poder, contribuindo com a corrupção sistêmica existente no Brasil.

DIREITO AO ACESSO À INFORMAÇÃO: LEI Nº 12.527/2011

Lei 12.527/2011

O Regime de Governo majoritário ao redor do mundo é a Democracia, que é pressuposta por direitos e garantias fundamentais e, entre eles, encontra-se a transparência e o acesso à informação. Encara-se esse direito como fundamental no em um Regime Democrático. Entre o final da década de 2000 e início da década de 2010, aumentou-se o debate acerca do direito ao acesso à informação. Nesse contexto, surgiu a famigerada Lei de Acesso à Informação, a LAI, ou, ainda, a Lei 12.527/2011.

A Lei de Acesso à Informação regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, além do acesso à informação presente no inciso II do §3º do artigo 37 e no §2º do artigo 216. Além disso, a LAI alterou a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e revogou a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Ademais, a LAI alterou dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências.

CRFB. Art. 5º, XXXIII Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

CRFB. Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

CRFB. Art. 216, § 2º Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Essa Lei passou a estar vigente a partir do dia 16 de maio de 2012, promulgada pela então presidente da República Dilma Rousseff. Agora, o direito ao acesso à informação passou a ser regulado, firmando-o enquanto pressuposto democrático, ainda que já existisse sua citação na Constituição da República Federativa do Brasil. Mesmo assim, ainda havia uma certa cultura do sigilo na Administração Pública, a LAI buscou trazer aos cidadãos que

as informações públicas ficaram livres para que esses possam acessá-las. Por outro lado, restou ao Poder Público, promovê-las de forma incisiva.

Estão sob a subordinação da Lei a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os órgãos públicos da Administração direta e as entidades da Administração Indireta, como as autarquias, sociedades de economia mista, fundações públicas, e as empresas públicas. Além disso, subordinam-se também à LAI, as entidades privadas sem fins lucrativos que realizam atos cuja finalidade seja o interesse público.

Lei 12.527/2011, art. 1º, parágrafo único: Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (Brasil, Lei nº 12.527/2011, art. 1º, Parágrafo único, I, II e art. 2º).

De acordo com a LAI, o Estado tem o dever de garantir o acesso à informação a toda população e isso deve ser feito mediante: procedimentos objetivos e ágeis; de forma transparente, clara, e em linguagem de fácil compreensão.

Transparência na Lei 12.527/2011

De acordo com o site Origem da Palavra (2011) - site muito conhecido por trazer o significado e a etimologia das palavras - a terminologia transparência vem do latim *transparentia* e do verbo *transparere*, que significa “deixar a luz atravessar”, formado pelos radicais *trans*, que significa “através”, e *parere*, que significa “chegar à vista”. A transparência refere-se ao direito do cidadão de ter as informações claras e precisas, de tal maneira que a população não tenha dificuldades para entendê-las. O acesso à informação, por sua vez, diz respeito ao meio pelo qual se chega a essas informações.

Quando se fala em transparência, é possível dividi-la em dois tipos: transparência

ativa e transparência passiva. A primeira diz respeito à transparência promovida pela própria Administração Pública, sem necessidade de qualquer requerimento. Por seu turno, a transparência passiva é aquela promovida a pedido dos próprios cidadãos.

O acesso à informação traz diversos benefícios, dentre eles estão: uma melhor eficiência do Poder Público, uma vez que com a disposição das informações, a própria Administração Pública pode alocar os recursos naquilo que mais precisa e que a população mais reivindica; o acesso à informação notadamente contribui com a manutenção da Democracia, pois as ações políticas são monitoradas pelo povo, aproximando a população dos seus governantes, trazendo, nesse contexto, mais uma contribuição, que é o auxílio a diminuição da corrupção, uma vez que os agentes políticos ficam mais receosos frente a uma maior transparência de seus atos.

A LAI traz, em seu artigo 3º, o acesso à informação como direito fundamental, acrescentado de diretrizes que devem ser seguidas a fim de que se chegue ao fim desejado, uma maior transparência para o cidadão:

Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I, II, III, IV e V Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

No tocante ao orçamento secreto, é ululante que as emendas de relator são inconstitucionais e ilegais. Além de ferir a Constituição e seus princípios, também ferem dispositivos, tais como a LAI. Não há um porquê justificável para que não haja a transparência devida, se não se trata de informações imprescindíveis à segurança do Estado, mesmo porque a Lei de Acesso à Informação define quais são essas informações. Pelo contrário, o orçamento secreto deve ser transparente para a saúde da Democracia e para efetivação do direito ao acesso.

O artigo 6º da Lei aqui tratada traz normas e procedimentos específicos que devem ser aplicados aos órgãos e entidades do poder público, visando tornar eficiente o acesso às informações e sua divulgação para os cidadãos. Cabe ao poder público divulgar da melhor maneira possível, bem como divulgar essas informações de forma total, ressalvadas as informações estritamente pessoais e sigilosas. Vejamos:

Lei 12.527, art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade;

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Pasmem, há, ainda, relatos de que parlamentares, inclusive, senadores - aqueles que, em tese, seriam mais maduros e mais prudentes - alegaram que a transparência das emendas de relator seria arriscar a segurança nacional, quando as informações sigilosas relacionadas à segurança nacional são definidas na própria Lei de Acesso à Informação, ao passo que o artigo 7º lista, não taxativamente, os direitos alcançados pelo acesso à informação o qual é regulado na Lei nº 12.527, *verbis*:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas reali-

zadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Ainda, de acordo com o artigo 23 da citada lei, certas informações são consideradas imprescindíveis, quais sejam:

Art. 23 São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; e

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

É de suma importância que os valores repassados por meio das emendas de relator sejam transparentes, mas não só isso. É imprescindível que os nomes dos parlamentares envolvidos sejam explícitos, uma vez que os agentes políticos estão a serviço do povo.

Ainda de acordo com o artigo 23 da LAI, O manuseio das informações pessoais deve ser realizado com base nos seguintes critérios fundamentais e indispensáveis, a saber: respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais, bem como de forma absolutamente transparente.

A LAI deixa cristalino que o poder público, por meio de seus órgãos, deve divulgar as informações, ainda que não haja pedidos, além de facilitar o acesso a elas. Além disso, conforme à Lei, as informações deverão ter, no mínimo, o seguinte: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades

e horários de atendimento ao público; os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; os registros das despesas; as informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e as respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Art. 8º § 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Ademais, para efeito prático de transparência, os sítios eletrônicos devem conter alguns outros requisitos, *in verbis*:

Art. 8º § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

É importante salientar que qualquer um interessado na informação, tendo legitimidade, pode pedir o acesso às informações. O poder público, por outro lado, não pode inviabilizar o atendimento à solicitação do cidadão. Pelo contrário, cabem aos órgãos viabilizarem a situação. Assim, o poder público deve oferecer, de imediato, as informações requeridas. Caso haja algum tipo de indeferimento, o cidadão pode interpor recurso em até 10 dias, sendo o primeiro dia o momento da ciência do indeferimento.

Destarte, é possível concluir que não só a Constituição da República Federativa do Brasil, mas também a Lei de Acesso à Informação asseguram o acesso à informação e a transparência no que concerne às emendas de relator. Trata-se não só um de um pressuposto Democrático, mas além disso, é um direito fundamental que deve ser respeitado. Por isso, compreende-se o entendimento que levou à inconstitucionalidade do orçamento secreto pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão foi notadamente acertada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho buscou analisar a falta de transparência do orçamento secreto, pois é um tema hodierno, que está na mídia, e no ano anterior, em 2022, ocorreram muitos debates em volta desse tema. Devido a essa relevância social, política e jurídica, tentou-se discorrer em torno do objeto de estudo, a partir de uma pesquisa bibliográfica e análise documental, a exemplo dos dispositivos legislativos citados ao longo do trabalho.

Com o objetivo de analisar e verificar a falta de transparência nas emendas de relator, analisou-se os princípios constitucionais administrativos expressos, sobretudo o princípio da publicidade, o qual dá a base legal principal para a falta de transparência das emendas de relator, também chamadas de orçamento secreto, além de fundamentar a sua inconstitucionalidade.

Além disso, foi trazido, por óbvio, o orçamento público, de forma que tenha ficado mais palatável entender o funcionamento do orçamento secreto, além da invocação da Lei de Acesso à Informação, pois ela sustenta o direito fundamental do acesso à informação.

Com isso, a hipótese de que o orçamento secreto é inconstitucional foi confirmada, haja vista que, como disposto ao longo do trabalho, o orçamento deve ser transparente, e é inconstitucional pelo motivo óbvio, o Supremo Tribunal Federal já confirmou esse entendimento.

Sendo assim, agora, é possível responder a inquietação do presente estudo já que, em primeira análise, o livre acesso e a transparência constituem direitos fundamentais dos cidadãos, pressupostos de uma democracia saudável. Em segunda análise, percebe-se que a transparência nas emendas de relator traz diversos benefícios, tais como: a contribuição no combate à corrupção e uma gestão efetiva do orçamento público.

O orçamento secreto, isto é, as emendas de relator, diferente das emendas parlamentares normais, não há como saber de onde elas saem, quem assinou, para onde elas vão e o porquê. Essa falta de publicidade permite a manutenção da corrupção. Ademais, as emendas não vão para as áreas que realmente precisam.

As pesquisas permitiram um aprofundamento, saindo do senso comum, e partindo para uma análise técnica. Por fim, muito provavelmente, ainda se falará muito sobre as emendas de relator seja na mídia, seja na academia. É um assunto polêmico e que tende a estar em baila por muito tempo.

REFERÊNCIAS

BBC. **STF Decide que Orçamento Secreto é Inconstitucional**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63995552>>. Acesso em 29 jul. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11. ed. São Paulo: Editora UNB, 1998.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v.01, n. 5.

BRASIL, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v.01, n. 221-A.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37-.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46-.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67-EMC69.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

BRASIL. Constituição (1969). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67-EMC69.htm>. Acesso em 10 set. 2023.

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

CONTI, João Maurício. **Levando o Direito Financeiro a Sério**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CRUVINEL, Marcello Nogueira. **Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto**. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606387/TCC_](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606387/TCC_Marcello_Nogueira_Cruvinel.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

[Marcello_Nogueira_Cruvinel.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606387/TCC_Marcello_Nogueira_Cruvinel.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em 29 jul. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. **Curso de Direito Financeiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FOCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 42. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.
- GAZETA DO POVO. **STF declara inconstitucionalidade e derruba orçamento secreto**. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/stf-declara-inconstitucionalidade-e-derruba-orcamento-secreto/>>. Acesso em 16 set. 2023.
- HARADA, Kiyoshi. **O que está por trás do Orçamento Secreto?** Disponível em: <<https://haradaadvogados.com.br/orcamento-secreto/>>. Acesso em 29 jul. 2023.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.
- LUZ, Joyce. **O que Sabemos Sobre o Orçamento Secreto?** Disponível em: <<https://olb.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Or%C3%A7amento-Secreto-1.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2023.
- MARTINS, Rodrigo. **Direito Financeiro**. Disponível em: <<https://oab.estrategia.com/>>. Acesso em 10 set. 2023.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Edição especial. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MORENO, Hélder Henrique Ferreira; SILVA, Guilherme Barbosa da. **O Princípio da Publicidade na Administração Pública**. Disponível em: <https://semanacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_o_principio_constitucional_da_publicidade_oficial.pdf>. Acesso em 16 jul. 2023.
- PAULO Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015.
- PINTO, Élda Graziane. **Orçamento Secreto: sociedade que não planeja aceita qualquer resultado**. Disponível em: <<https://www.tceal.tc.br/view/documentos/doc28042022214904000000626b0bd005e5a.pdf>>. Acesso em 29 jul. 2023.
- RODAS, Sérgio. **Supremo Declara Inconstitucionalidade do Orçamento Secreto, por Maioria**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-19/maioria-stf-declara-inconstitucionalidade-orcamento-secreto>>. Acesso em 29 jul. 2023.
- SÁ, Rodrigo Moraes. **O Princípio Constitucional da Publicidade**. Disponível em: <https://semanacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_cientifico_-_o_principio_constitucional_da_publicidade_oficial.pdf>. Acesso em 16 jul. 2023.
- SCAFF, Fernando Facury. **A Correlação Entre o Teto de Gastos e o Orçamento Secreto**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-dez-20/contas-vista-correlacao-entre-teto-gastos-orcamento-secreto>>. Acesso em 29 jul. 2023.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Raphael Anderson Soares da. **O Orçamento Secreto à Luz do Princípio da Transparência**. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/51995/1/OrcamentoSecreto-LuzPrincipio_Silva_2022.pdf>. Acesso em 29 jul. 2023.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Elementos da Teoria Geral do Direito**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF Julga Orçamento Secreto Inconstitucional. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/>>. Acesso em 29 jul. 2023.

TRE. **Transparência e a Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <<https://www.tre-mt.jus.br/institucional/ouvidoria/transparencia-e-a-lei-de-acesso-a-informacao-lai>>. Acesso em 19 set. 2023.

UNISUL. **Direito Administrativo I**. Disponível em: <<https://repositorio-animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/21819/1/fulltext.pdf>>. Acesso em 10 set. 2023.

VIVAS, Fernanda. **STF Declara “Orçamento Secreto” Inconstitucional**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/19/stf-julgamento-orcamentosecre-to.ghtml>>. Acesso em 29 jul. 2023.

Sobre o Autor

José Filipe Nascimento do Sacramento

Nascido no dia 10/11/1999, em Salvador-BA, é bacharel em Direito pela Faculdade Visconde de Cairu. Para além da universidade, é formado em Teologia pelo Seminário Teológico Carisma. Foi servidor no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo sido aprovado no primeiro concurso público com apenas 21 anos. Atualmente, é servidor na Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB), atuando no setor de contratos e licitações.

Índice Remissivo

A

administração pública 12, 21, 22, 33, 40, 42
agentes políticos 42, 44
atividades administrativas 20

C

constituição democrática 19
corrupção 11, 25, 38, 39, 42, 47

D

democracia saudável 47
direito civil 26
direito do consumidor 26
direito do trabalho 26
direito financeiro 11, 13, 25, 26, 27, 28, 29
direitos fundamentais 37, 47
direito tributário 26

E

educação de qualidade 6
educação pública 34
equilíbrio orçamentário 28, 29

H

homem natural 15

I

inconstitucionais 11, 13, 42
inconstitucionalidade 2, 11, 12, 38, 46, 47, 50
institucionalização 38
instrumento financeiro 18

J

juízo 37, 38, 51
jurídicas 19, 25, 26, 28
jurídico 11, 13, 15, 17, 20, 26
jurisprudências 14, 20

L

lei orçamentária 27, 32, 33, 34

N

norma jurídica 22
normas 16, 17, 19, 20, 23, 26, 28, 29, 32, 37, 43

O

orçamento 2, 11, 12, 13, 18, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 46, 47, 50

orçamento público 12, 13, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 47

orçamento secreto 2, 11, 12, 13, 24, 25, 27, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 46, 47, 50

ordenamento 15, 17, 20, 23, 26

organização administrativa 27

P

planejamento financeiro 26, 27, 32

planejamento orçamentário 33

poder público 43, 44, 45

princípio da publicidade 2, 11, 12, 13, 23, 25, 47

princípios administrativos 11, 13, 20, 21, 24

princípios constitucionais 12, 13, 24, 25, 47

princípios financeiros orçamentários 24

processo 13, 19, 27, 37, 39

publicidade 2, 11, 12, 13, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 36, 38, 42, 47, 50

R

recursos 15, 21, 24, 25, 30, 31, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 45

recursos financeiros 31, 37, 45

recursos orçamentários 30, 37

recursos públicos 21, 41, 43

regime militar 19

S

serviço público 22

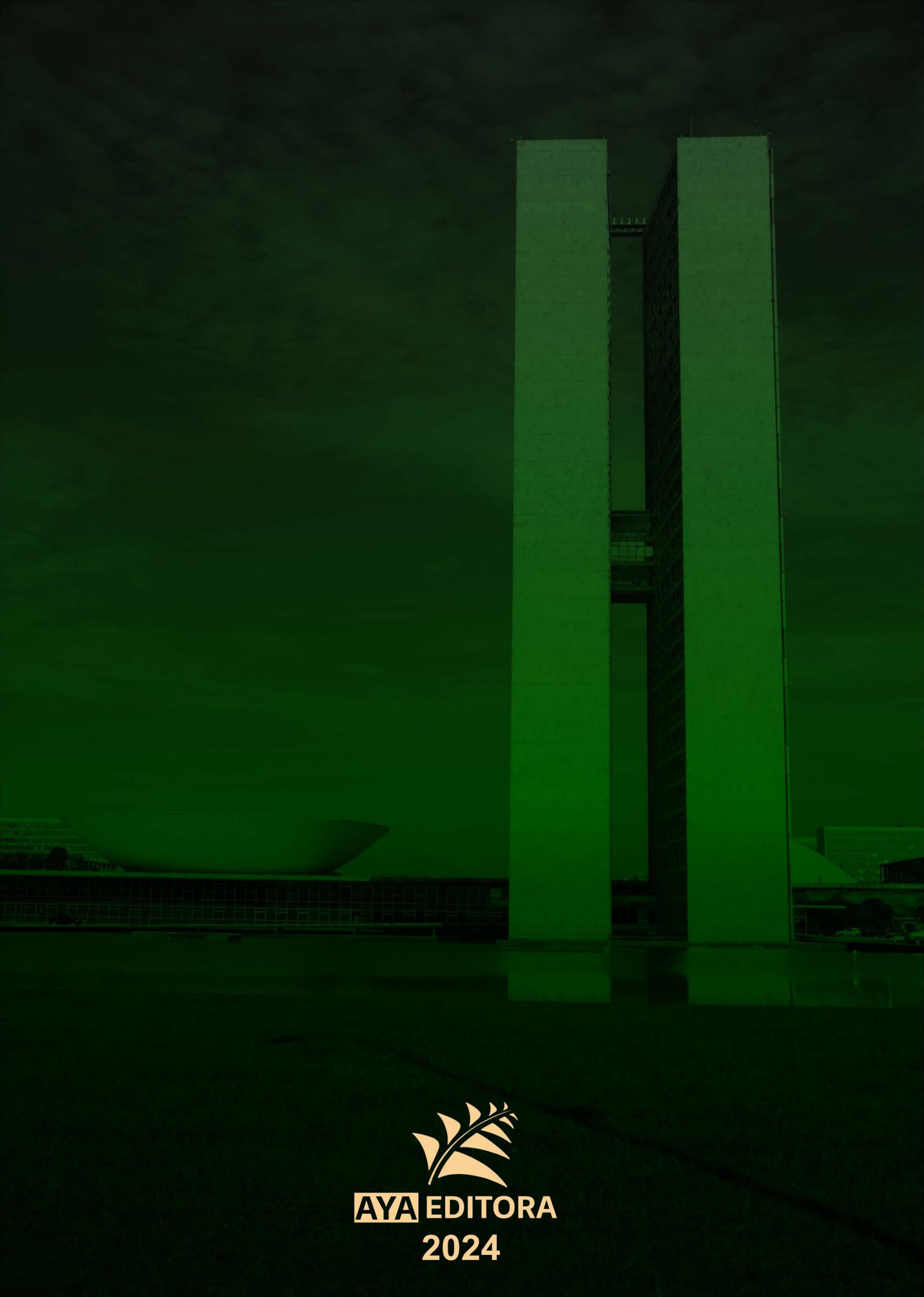
serviços públicos 18, 20, 21, 24, 27, 38

sistema político 11

sociedade 15, 16, 17, 22, 23, 26, 31, 36, 40, 44, 45, 50

T

transparência das informações 12



AYA EDITORA
2024