

As inconstitucionalidades do orçamento secreto

06/12/2022

A ministra Rosa Weber pautou para este dia 7 de dezembro o julgamento da ADPF 854, na qual se discute a constitucionalidade do [orçamento secreto](#), ou, em sentido técnico, os *atos relativos à execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021*.



Fernando Facury Scaff
professor e tributarista

A matéria já foi vastamente exposta aqui na **ConJur**, seja em

colunas escritas por [Élida Graziane Pinto](#), seja por [Scaff](#), fazendo referência às 68 reportagens veiculadas pelo *Estadão* acerca do tema (todas acessíveis [aqui](#)), escritas por vários repórteres, dentre eles Breno Pires.

Apenas para facilitar a compreensão, deve-se expor que *RP* é um código contábil que significa *Resultado Primário* e existe para distinguir se a despesa é ou não financeira, com a finalidade de auxiliar na apuração do resultado primário ou nominal (ver [aqui](#) a distinção). Daí surge a classificação vigente (§4º, artigo 7º, Lei 14.194/21, que é a LDO para 2022):

RP0 – Despesa financeira;

RP1 – Despesa primária e obrigatória, considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta;

RP2 – Despesa primária e discricionária;

RP4 – Despesa primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta;



- RP6 – Despesa primária decorrente de emendas individuais, de execução obrigatória;
- RP7 – Despesa primária decorrente de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória;
- RP8 – Despesa primária decorrente de emenda de comissão permanente do Senado, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso;
- RP9 – Despesa primária decorrente de emenda de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas.

A inconstitucionalidade do orçamento secreto está na violação do *princípio republicano* [1], existente em diversos âmbitos da *isonomia* (artigo 5º, *caput*, CF), a se considerar, ao menos: 1) quando obriga o uso do dinheiro público em prol da *sociedade*, e não de interesses *próprios* de cada parlamentar ou do Chefe do Poder Executivo; 2) em face do desrespeito à *paridade de armas eleitorais*; e 3) quando o dinheiro público é usado como instrumento de cooptação parlamentar. Nestes casos, haverá inconstitucionalidade pela violação do princípio republicano e *desvio de poder*.

Como *pressuposto* deve-se afirmar que é correto 1) que o Parlamento estabeleça as diretrizes gerais dos gastos públicos através do orçamento, bem como 2) que o orçamento seja obrigatoriamente executado pelo Poder Executivo.

Com base no exposto, vejamos quais são as emendas parlamentares previstas na Constituição.

Existem as *RP6*, que são as *emendas parlamentares individuais* (artigo 166, §§ 9º e 11, CF), apresentadas por cada um dos 594 congressistas. Por serem *impositivas*, o Poder Executivo terá que cumpri-las, tenham sido propostas por parlamentares da situação ou da oposição, o que as torna *até* louváveis, pois permitem atender às reivindicações de sua base eleitoral, embora haja *desequilíbrio na paridade de armas*, pois quem não é parlamentar e desejar se candidatar já terá *menos* recursos para gastar.

Existem também as *emendas coletivas* (artigo 166, §12, CF), *subdivididas* em *RP7*, que são as emendas de bancadas estaduais, e em *RP8*, que são as emendas de comissões permanentes (da Câmara, do Senado e mistas, do Congresso) e igualmente impositivas (artigo-A, CF). Estas permitem que certos blocos parlamentares se unam para reivindicar gastos de maior amplitude do que os individualmente estabelecidos, embora também tenham seus problemas (ver [aqui](#)).

Complicadas são as *emendas do relator-geral (RP9)*, que acarretam gastos *apenas* em favor dos *parlamentares alinhados ao Presidente*, e decorrem de uma deturpação do entendimento do artigo 166, §3º, CF.

Por qual motivo surgiram as emendas de relator-geral, as *RP9*? Para criar uma injusta diferenciação entre iguais, em prol de quem se alinha politicamente aos interesses do governo — o presidencialismo de coalização brasileiro não está habituado a tratar todos os parlamentares de forma igual. As emendas *RP6*, *RP7* e *RP8* são isonômicas (de certo modo), pois devem necessariamente contemplar parlamentares da situação e da oposição, e são de execução obrigatória.

Desta forma, a questão é como criar blocos parlamentares para dar apoio ao governo? Resposta fácil e errada, que vem sendo adotada: privilegiando na distribuição de verbas públicas quem apoia o governo, seja de oposição, seja de situação — simples assim. Porém isso cria uma desigualdade injustificada, violando a isonomia republicana e quebrando a necessária paridade de armas eleitoral. Estas são as emendas RP9. Exatamente por isso que Arthur Lira, Presidente da Câmara dos Deputados e candidato à reeleição a esse cargo, já afirmou que tais emendas são "*lícitas e constitucionais*", e que existem "*duas maneiras de cooptar apoio no Congresso Nacional — orçamento secreto ou mensalão*".

A marcação contábil dessas emendas de relator geral como RP9 surgiu durante o governo Bolsonaro, na Lei 13.898, de 11/11/19 (*LDO 2020*, artigo 6º, §4º, II, "c", número 6), tendo sido essa norma vetada pelo presidente no mesmo dia. Todavia, no dia 3/12/19 o presidente enviou ao Congresso o Projeto de Lei 51, visando alterar a Lei 13.898/19, propondo a reintrodução da norma que havia vetado. O Congresso aprovou a alteração cerca de 30 dias após, tendo sido editada a Lei 13.957, em 18/12/19, reintroduzindo a norma na LDO 2020. Isso ocorreu às vésperas da eleição para a Presidência das duas Casas do Congresso, o que ocorreu em 1/2/20, com a vitória de Arthur Lira, na Câmara, e de Rodrigo Pacheco, no Senado.

No exercício seguinte, a Lei 14.116, de 31/12/20 (*LDO 2021*, artigo 7º, §4º, II, "c", número 4) previa as RP9, porém a norma foi vetada pelo presidente da República no mesmo dia. Neste caso, o veto foi rejeitado no Congresso, e a parte vetada foi promulgada em 26/03/21.

Para o corrente ano, como referido, na Lei 14.194, de 20/08/21, é previsto o marcador RP9, que não foi vetado (*LDO 2022*, artigo 7º, §4º, II, "c", número 4).

Com a eleição do novo presidente da República, as RP9 voltam ao debate, em face de argumentos contrários à sua manutenção, expostos durante sua vitoriosa campanha eleitoral. Porém existe em concreto forte interesse político em sua manutenção, pois permite aos chefes do Poder Legislativo e do Executivo comporem interesses políticos com maior facilidade, manejando os recursos públicos de forma *não* isonômica. Afinal, há interesse em tratar igualmente os parlamentares em relação ao uso do dinheiro público? Haverá mesmo interesse em discutir "ideias" para o desenvolvimento do Brasil, ou é inevitável o uso do dinheiro público como moeda de troca política, tal como sugere o deputado Arthur Lira?

No âmbito jurídico, o STF deverá nos próximos dias buscar a resposta no âmbito da Constituição. A questão central é saber se o princípio da isonomia republicana vale ou não, embora existam outros aspectos envolvidos.

No âmbito político, a melhor forma de desarmar a bomba atômica do orçamento secreto é ampliando o valor das emendas parlamentares individuais e coletivas, que estão ao alcance de todos os parlamentares, sejam da situação ou da oposição, e expressamente vincular seu uso às políticas públicas (leia-se: de todos) que forem criadas ou estiverem sendo desenvolvidas, conforme expus com mais detalhes em [outra coluna](#).

Dessa forma, os parlamentares terão uma quantidade de dinheiro público "para chamar de seu", mas não para aplicar aleatoriamente, porém para reforçar as políticas públicas já em curso. Com isso, o uso do dinheiro público será isonomicamente utilizado pelos parlamentares

da oposição e a situação e reforçará políticas públicas — além de permitir que o parlamentar tire fotos e espalhe outdoors informando que aumentou os recursos para tal ou qual finalidade.

Reiteramos que não é a solução ideal, mas é a possível para desmontar a bomba atômica do orçamento secreto. Espera-se que o STF ajude a desmontar essa bomba.

PS: Faz-se o registro de dois textos de Rodrigo Oliveira de Faria que tratam desse assunto, embora seu foco tenha sido o de descrever o mecanismo, e não o de o valorar juridicamente: 1) *O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional* e 2) *As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica*.

[1] Para esse assunto ver SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto/>