

Corrupção normativa e orçamento secreto ameaçam transparência pública

29/07/2025

A corrupção normativa e o orçamento secreto representam graves distorções no sistema de governança pública, minando a confiança da sociedade nas instituições democráticas. Como destacado por Barros¹, a corrupção normativa opera por meio de leis e regulamentos que privilegiam grupos específicos, muitas vezes sob o pretexto de “interesse nacional”. Essa prática, associada à falta de transparência na alocação de recursos públicos², cria um ambiente propício para o desvio de finalidade do poder estatal. A recente ADPF 854 de 2024³, que questionou a constitucionalidade de emendas parlamentares sigilosas, ilustra como o orçamento secreto viola princípios básicos de *accountability*, cenário no qual a implementação do controle no setor público demonstra ser emergente⁴.

A corrupção normativa se manifesta na elaboração de leis que atendem a interesses privados, como isenções fiscais seletivas ou mudanças em licitações para beneficiar empresas específicas. Socratticus⁵ argumenta que tais mecanismos são frequentemente justificados por discursos de “urgência legislativa”, mas resultam em prejuízos ao erário. No Brasil, exemplos incluem a flexibilização de normas ambientais para favorecer setores econômicos⁶ e a criação de fundos públicos com critérios obscuros de distribuição. Como alerta Torres⁷, a opacidade nesses processos contraria o princípio da publicidade, essencial ao Estado democrático de Direito. Essa distorção do processo legislativo, quando combinada com o orçamento secreto, cria um ciclo vicioso de captura do Estado por grupos de interesse¹.

Marcello Casal Jr/Agência Brasil



O orçamento secreto, por sua vez, consolida-se como instrumento de barganha política, com recursos alocados sem critérios técnicos ou participação social. Giacomoni² demonstra que essa prática distorce o ciclo orçamentário, transformando o planejamento financeiro em moeda de troca. Dados da ADPF 854³ revelam que, apenas em 2023, R\$ 16 bilhões foram distribuídos via emendas de relator sem transparência. Guerra⁸ classifica esses esquemas como “corrupção sistêmica”, onde a ilegalidade é institucionalizada por normas que neutralizam mecanismos de controle. Essa prática, ao subverter o princípio constitucional da publicidade⁷, corrói os alicerces da democracia participativa e do controle social dos gastos públicos.

Os impactos dessas práticas são devastadores: desvios de verbas essenciais, obras superfaturadas e erosão da legitimidade democrática, com a corrupção normativa ampliando desigualdades ao desviar recursos de políticas universais para privilégios setoriais¹. A opacidade orçamentária, segundo Cruz⁶, inviabiliza o controle social, enquanto a ADPF 854³

demonstra que o STF, embora atue como barreira, não substitui reformas estruturais.

Como alerta Socratticus⁵, soluções exigem desde medidas imediatas — criminalização da corrupção normativa⁸ e criação de portais de transparência⁷ — até mudanças culturais profundas. Experiências internacionais analisadas por Giacomoni² comprovam que combate efetivo demanda participação cidadã e mecanismos técnicos independentes. O Brasil, portanto, precisa articular ações coordenadas entre Estado e sociedade para romper esse ciclo vicioso e institucionalizar políticas públicas estatais de longo prazo, capazes de se assentarem no tempo para além do curto prazo de um mandato eletivo.

Corrupção normativa

A corrupção normativa se caracteriza pela criação de leis que privilegiam interesses particulares em detrimento do interesse público, configurando uma distorção do processo legislativo democrático¹. Como demonstra Barros¹, essa prática frequentemente se manifesta através de isenções fiscais seletivas, alterações em licitações e criação de fundos com critérios obscuros de distribuição.

A ADPF 854³ revelou como mecanismos legais aparentemente técnicos podem servir para ocultar benefícios a grupos específicos. Segundo Socraticus⁵, tais normas são usualmente justificadas por discursos de “urgência” ou “interesse nacional”, mas resultam em significativos prejuízos ao erário público e violação a princípios elementares da Constituição Federal de 1988; numa verdadeira teratologia axiológica e finalística do erário público. Tal modalidade de corrupção é especialmente perversa por se revestir de legalidade formal, desconsiderando a produção de resultados nocivos à toda sociedade, ao interesse coletivo⁸.

Os efeitos da corrupção normativa são amplificados pela fragilidade dos mecanismos de controle e pela falta de transparência nos processos decisórios⁴. Chaves⁴ demonstra que os órgãos de controle frequentemente atuam a posteriori, quando os prejuízos já foram consolidados. Essa prática ao aumento das desigualdades sociais, já que desvia recursos de políticas universais para privilégios setoriais⁶.

De acordo com Torres⁷, a opacidade nesses processos viola gravemente o princípio constitucional da publicidade. Tais distorções comprometem todo o ciclo orçamentário, transformando o planejamento financeiro em instrumento de barganha política². Essa realidade exige não apenas reformas institucionais, mas uma profunda mudança cultural na relação entre Estado e sociedade, com fortalecimento da participação popular e dos mecanismos de *accountability* democrática.

Orçamento secreto

O orçamento secreto consolida-se como mecanismo antidemocrático de alocação de recursos públicos sem transparência ou critérios técnicos objetivos². Nas palavras de Giacomoni², essa prática transforma o planejamento financeiro em instrumento de barganha política, distorcendo o ciclo orçamentário constitucional.

Conforme revelado na ADPF 854³, apenas em 2023 foram distribuídos R\$ 16 bilhões através de emendas parlamentares sem qualquer fiscalização social efetiva, violando o dever de transparência e controle público. Chaves⁴ alerta que a ausência de auditoria prévia nesses processos facilita a captura do Estado por interesses privados, violando os interesses de ordem pública. Tal opacidade viola frontalmente o princípio constitucional da publicidade, corroendo os alicerces da democracia participativa⁷.

No Mandado de Segurança (MS) 33.340 DF, de 2015, o próprio STF, nas palavras do Ministro Luiz Fux, considerou que:

“A utilização de recursos públicos por quem está submetido ao controle financeiro externo inibe a alegação de sigilo de dados e autoriza a divulgação das informações necessárias para o controle dos administradores, sob pena de restar inviabilizada a missão constitucional da Corte de Contas (STF – MS 33.340, DF, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Min. Luiz Fux, Julgamento: 26/05/2015, Publicação: 03/08/2015).”⁹

Nesse sentido, o próprio STF em 2015 já se posicionava contra qualquer sigilo aplicado sobre as contas públicas, sob o argumento de detrimento dos princípios constitucionais atrelados ao exercício dos órgãos do Estado. Na mesma linha de raciocínio, a doutrina de Torres¹⁰ emite entendimento no sentido de que **“a legitimidade do Estado democrático de Direito depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade.”**

Essa compreensão reforça a indissociabilidade entre transparência orçamentária e democracia, pois, como defende Socraticus⁵, a opacidade financeira corrói a confiança social e enfraquece os alicerces republicanos, transformando o orçamento público em instrumento de dominação *rather than* de emancipação cidadã.

Análise do STF sobre o orçamento secreto

O STF, na ADPF 854³, estabeleceu parâmetros rigorosos contra o orçamento secreto ao declarar inconstitucionais as emendas parlamentares sem transparência na execução orçamentária. O tribunal fundamentou sua decisão nos princípios da publicidade e moralidade administrativa (artigo 37, CRFB de 1988), conforme já destacado por Torres⁷ em seus estudos sobre direito financeiro. A corte rejeitou argumentos de “segurança nacional” para justificar o sigilo, alinhando-se ao entendimento de Barros¹ sobre os riscos da opacidade para a governança democrática. A decisão determinou que todas as alocações orçamentárias devem ter beneficiários identificados e critérios objetivos, reforçando a jurisprudência do TCU analisada por Chaves⁴.

Na análise do caso, o STF³ destacou que o orçamento secreto viola o equilíbrio federativo ao concentrar poder discricionário no Executivo e Legislativo sem contrapesos. Giacomoni²

complementa esse entendimento ao demonstrar como a falta de transparência distorce o ciclo orçamentário constitucional. A decisão citou especificamente o desvio de R\$ 16 bilhões em 2023 para emendas sem controle social, corroborando as críticas de Socraticus⁵ sobre a “institucionalização da corrupção”.

O tribunal também rejeitou a tese de que tais mecanismos seriam necessários para negociações políticas, posicionamento que dialoga com a defesa de Cruz⁶ sobre democracia participativa. Em oportuno, o ministro Nunes Marques³ fundamentou que:

“[...] deve haver um balanço entre transparência e discricionariedade nas escolhas dos governos federal, estaduais e municipais. Esse é um dos pilares do Estado de direito democrático. Nossos representantes eleitos, tanto no Executivo quanto no Legislativo, são os responsáveis primeiros pela definição e concretização das políticas públicas, cujas balizas já se encontram definidas na Carta Federal, razão pela qual devem, dentro de sua margem de discricionariedade, isto é, dentro de seus critérios de conveniência e oportunidade, dar cumprimento aos princípios e garantias de nossa Lei Fundamental.”³

Rejeitando o orçamento secreto, como solução, o STF³ determinou a criação de sistemas eletrônicos unificados para rastreamento de recursos, medida que Guerra⁸ classifica como essencial no combate à corrupção sistêmica. A decisão estabeleceu prazos para implementação de portais de transparência em moldes semelhantes aos propostos por Torres¹⁰, exigindo: (i) registro integral das movimentações financeiras; (ii) identificação dos beneficiários finais; e (iii) acesso público em tempo real. Contudo, como alerta Barros¹, a efetividade dessas medidas dependerá de mudanças culturais na administração pública.

O julgamento manteve-se focado nos aspectos jurídico-institucionais, sem adentrar avaliações políticas — abordagem técnica coerente com os parâmetros de Chaves⁴ para controle de legalidade, que priorizam categoricamente: (i) preventividade (ii) sistematicidade; e (iii) interoperabilidade entre órgãos de controle.

Papel das organizações da sociedade civil

As organizações da sociedade civil desempenham papel fundamental no controle social dos recursos públicos, atuando como fiscalizadoras independentes da gestão governamental (CRFB 1988, artigo 5º, XIV)¹¹. Como destacado por Barros¹, essas entidades ampliam a capacidade de monitoramento além dos órgãos oficiais, trazendo transparência aos processos decisórios. A ADPF 854³ reconheceu expressamente a legitimidade dessas organizações para questionar irregularidades orçamentárias perante o Judiciário. Sua atuação é essencial para romper o ciclo da corrupção sistêmica, especialmente em temas complexos como o orçamento secreto⁵. O que, para Torres⁷, são agentes indispensáveis para a efetiva concretização do princípio constitucional da publicidade.

Como demonstram as ações da Associação Contas Abertas no monitoramento do orçamento público, da Transparência Brasil no fomento à integridade no setor público e privado, e da Transparência Internacional no combate global à corrupção¹. Essas entidades, ao atuarem como agentes de *accountability*, materializam os princípios constitucionais da publicidade e

moralidade administrativa (art. 37, CRFB³), complementando os mecanismos institucionais de controle⁴. Suas iniciativas, que vão desde a produção de relatórios técnicos até a judicialização de demandas, fortalecem a governança democrática ao exigirem conformidade com os parâmetros de transparência². Contudo, sua efetividade depende de um ambiente institucional que proteja sua autonomia e garanta acesso à informação pública de qualidade.

No âmbito orçamentário, essas organizações produzem análises técnicas que subsidiam tanto o controle institucional quanto a mobilização cidadã². Chaves⁴ identifica três eixos principais de atuação: (i) acompanhamento da execução financeira; (ii) denúncia de irregularidades; e (iii) proposição de melhorias nos sistemas de controle. Essa participação está diretamente associada ao fortalecimento da democracia deliberativa, superando modelos meramente representativos⁶. A experiência analisada por Guerra⁸ mostra que sua independência permite enfrentar esquemas de corrupção que os mecanismos tradicionais muitas vezes não alcançam. Torres¹⁰ acrescenta que contribuem para a evolução do direito administrativo mediante ações estratégicas.

Contudo, esses atores enfrentam desafios estruturais, desde restrições legais até ameaças à sua segurança operacional¹. A CRFB de 1988¹¹ garante sua liberdade de atuação, mas a implementação concreta desse direito exige, segundo Socraticus⁵, políticas públicas de fomento à participação social. Sobre isso, a doutrina de Giacomoni² propõe a criação de canais institucionalizados para seu engajamento nos ciclos orçamentários, enquanto Chaves⁴ menciona a importância da *accountability* no setor público. A decisão na ADPF 854³ fortaleceu seu papel ao determinar maior transparência nos dados públicos essenciais para seu trabalho. São o elo indispensável entre a sociedade e o Estado na construção de uma gestão pública íntegra e eficiente.

¹ BARROS, Luís R. **Corrupção, governança e direitos humanos: o caso do Brasil**. São Paulo: E-book, 2018.

² GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2024.

³ STF. [Supremo Tribunal Federal]. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**, Distrito Federal, 2024.

⁴ CHAVES, Renato S. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: Fortalecimento dos Controles Internos - Com Jurisprudência do TCU**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

⁵ SOCRATICUS, Hermes. **Corrupção e transparência**. Joinville: Clube dos Autores, 2025.

⁶ CRUZ, Paulo M. Repensar a democracia. **Revista Jurídica - CCJ/FURB**, v. 13, n. 25, p. 03-22, jan./jul., 2009.

⁷ TORRES, Ricardo L. **O Princípio da Transparência no Direito Financeiro**. Mundo Jurídico, v. 1, n. 8, p. 1-21, 2001.



⁸ GUERRA, Luiz M. **Corrupção ativa: tipologia, doutrina e jurisprudência**. Veranópolis: Diálogo Freiriano, 2024.

⁹ STF. [Supremo Tribunal Federal]. **MS 33.340**, DF, Órgão Julgador: Primeira Turma, Relator(a): Min. Luiz Fux, Julgamento: 26/05/2015, Publicação: 03/08/2015.

¹⁰ TORRES, Ricardo L. **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

¹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-29/corrupcao-normativa-e-orcamento-secreto-ameacam-transparencia-publica/>