

VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



029 - O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E O ORÇAMENTO SECRETO: A INCONSTITUCIONALIDADE À LUZ DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Maria de Lourdes Araújo

Doutora, UniFatecie, Professora
Paranavaí – Paraná – Brasil
maria.araujo@unifatecie.edu.br

Cayo Samuel Abraão Guglielmetti da Silva

Graduando, UniFatecie.
Paranavaí – Paraná – Brasil
Cayo5@outlook.com

RESUMO: Este trabalho analisa de forma crítica o chamado “orçamento secreto”, mecanismo que passou a ser amplamente questionado por sua falta de transparência e pelos impactos negativos que pode gerar na administração pública. A pesquisa parte do princípio da transparência administrativa, previsto na Constituição Federal de 1988, e destaca sua importância para o controle social e para o funcionamento efetivo da democracia. Além disso, discute-se o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na declaração de inconstitucionalidade dessa prática, evidenciando os riscos de destinações orçamentárias feitas sem critérios claros ou sem publicidade adequada. A partir de uma abordagem teórica e normativa, busca-se compreender até que ponto a atuação do Legislativo encontra limites constitucionais, especialmente no que diz respeito à gestão de recursos públicos. Ao final, conclui-se que a falta de transparência nesse tipo de prática compromete o Estado Democrático de Direito, enfraquece a responsabilização dos agentes públicos e dificulta a participação da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das decisões governamentais.

Palavras-chave: Transparência administrativa. Orçamento secreto. STF. Controle social. Estado Democrático de Direito.

INTRODUÇÃO

A transparência na administração pública é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sendo essencial para garantir o controle social, a responsabilidade dos agentes públicos e a eficácia da cidadania. A Constituição de 1988, no artigo 37, coloca a publicidade como princípio fundamental para assegurar que os atos administrativos sejam legais e morais.

Nos últimos anos, porém, surgiu o chamado “orçamento secreto”, relacionado às emendas de relator, que permitiam a distribuição de recursos públicos de forma pouco clara e sem a devida divulgação dos critérios ou beneficiários. Esse modelo foi muito criticado, pois favorecia uma gestão centralizada nas mãos de poucos parlamentares, violando princípios como impessoalidade, moralidade e, principalmente, a transparência.



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



Em resposta a essas críticas, o Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre a constitucionalidade do orçamento secreto e, por maioria, declarou sua inconstitucionalidade, reforçando a importância da transparência nos processos decisórios sobre o uso do dinheiro público. Este trabalho tem como objetivo analisar o princípio da transparência no contexto orçamentário da União, discutir as críticas ao orçamento secreto e a decisão do STF, além de refletir sobre a importância da transparência para a legitimidade das políticas públicas.

APRESENTAÇÃO DO TEMA

O tema deste trabalho é a análise crítica do chamado “orçamento secreto”, uma prática orçamentária adotada no Brasil que ganhou destaque nos últimos anos por sua falta de transparência e pelos riscos que representa para a democracia e a gestão pública.

Essa prática se refere ao uso das emendas de relator (RP9), utilizadas para destinar recursos públicos sem critérios claros e sem publicidade adequada. Ao contrário das emendas individuais, essas emendas não identificavam os parlamentares beneficiados, o que gerava um cenário de opacidade, favorecimento político e clientelismo.

O estudo parte do princípio da transparência administrativa, previsto na Constituição Federal de 1988, que garante à sociedade o direito de acompanhar e fiscalizar os atos do poder público. A transparência é fundamental para o controle social, o combate à corrupção e a construção de um Estado verdadeiramente democrático.

Além disso, o trabalho aborda a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), que declarou inconstitucional o orçamento secreto, por violar princípios como a publicidade, a moralidade e a impessoalidade na administração pública.

Portanto, o tema é extremamente relevante para compreendermos como práticas pouco transparentes afetam a legitimidade das políticas públicas e colocam em risco os pilares da democracia brasileira.

RELEVÂNCIA DO TEMA



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



O estudo sobre o orçamento secreto à luz do princípio da transparência constitucional é de grande relevância por envolver diretamente a defesa do Estado Democrático de Direito e o funcionamento ético da administração pública.

A falta de transparência na distribuição de emendas de relator compromete princípios constitucionais como a publicidade, a moralidade e a impessoalidade, fragilizando os mecanismos de controle social e dificultando a fiscalização por parte da sociedade civil e dos órgãos competentes.

Além disso, o tema evidencia o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição, ao declarar a inconstitucionalidade dessa prática e reforçar a necessidade de critérios objetivos, claros e públicos na alocação de recursos orçamentários.

A discussão também é essencial para o combate ao clientelismo político e à corrupção, práticas que se intensificam em ambientes de opacidade e favorecimento.

Por fim, o tema contribui para a educação política e fiscal da população, promovendo maior participação cidadã no acompanhamento dos gastos públicos e no fortalecimento da transparência como valor indispensável à democracia.

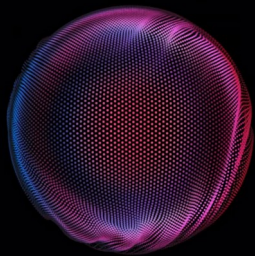
OBJETIVOS DO PROJETO

O projeto em questão visa analisar a constitucionalidade do "orçamento secreto" no Brasil, mecanismo que foi questionado por falta de transparência e impactos negativos na administração pública. Aborda o princípio da transparência administrativa previsto na Constituição Federal de 1988 e destaca a importância do controle social e do funcionamento efetivo da democracia.

O objetivo principal é entender até que ponto a atuação do Legislativo encontra limites constitucionais, especialmente na gestão de recursos públicos, e como a falta de transparência compromete o Estado Democrático de Direito.

LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O estudo em questão apresenta várias limitações, especialmente por ser uma análise teórica e normativa sobre o princípio da transparência e o orçamento secreto no Brasil. Algumas limitações incluem:



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



A análise se baseia principalmente em revisão bibliográfica e jurisprudência, sem incluir dados empíricos que poderiam oferecer uma visão mais completa da aplicação prática do orçamento secreto e seus impactos.

O estudo foca especificamente na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a inconstitucionalidade do orçamento secreto, o que pode limitar a generalização das conclusões para outros contextos ou períodos.

O objetivo principal do projeto é analisar criticamente o chamado "orçamento secreto" e sua relação com o princípio da transparência administrativa previsto na Constituição Federal de 1988. O estudo busca compreender os impactos negativos do orçamento secreto na administração pública e na democracia, além de discutir a importância da transparência para o controle social e o funcionamento efetivo da democracia.

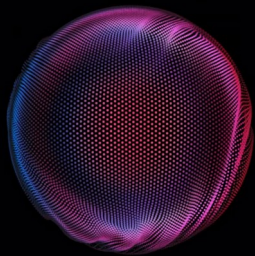
REFERENCIAL TEÓRICO

Para desenvolver este trabalho, utilizei como base três principais fontes: a Constituição Federal, autores da área jurídica e decisões do Supremo Tribunal Federal.

O ponto de partida foi o artigo 37 da Constituição de 1988, que traz os princípios da administração pública, como legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e, principalmente, a publicidade, que tem tudo a ver com o tema da transparência. Além disso, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) foram fundamentais, pois reforçam o dever do poder público de prestar contas à sociedade.

A Lei nº 4.320/1964, que trata do orçamento público, também ajudou a entender como deve funcionar, na prática, a execução dos recursos públicos.

Na parte teórica, me apoiei em autores consagrados como Luís Roberto Barroso, que fala bastante sobre os princípios constitucionais e o papel da democracia, e Maria Sylvia Di Pietro, que é referência quando se trata da administração pública e seus princípios. Outros autores que contribuíram muito para a construção das ideias foram Alexandre Santos de Aragão, José dos Santos Carvalho Filho e Gilmar Mendes, que explicam como o direito público deve ser aplicado com base na moralidade, na transparência e na responsabilidade.



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



Por fim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal teve um papel muito importante na pesquisa, principalmente o julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1005, que trataram diretamente da inconstitucionalidade do orçamento secreto. A relatora, ministra Rosa Weber, destacou como a falta de transparência nessas emendas viola a Constituição e enfraquece a confiança da população nas instituições.

Esses fundamentos serviram como base para refletir sobre a importância da transparência na gestão pública e como práticas como o orçamento secreto vão contra os princípios democráticos garantidos pela Constituição.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste trabalho é basicamente qualitativa e tem um foco teórico e exploratório. A ideia foi entender melhor como funciona o princípio da transparência dentro da administração pública e de que forma ele foi desrespeitado no caso do chamado “orçamento secreto”.

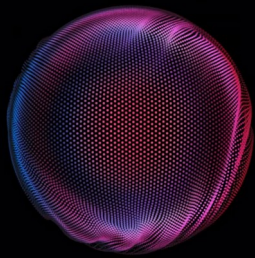
Para isso, usei o método dedutivo, partindo dos princípios gerais da Constituição — principalmente o da publicidade e da moralidade para analisar um caso específico: a distribuição de emendas de relator (RP9) e o julgamento feito pelo STF sobre o tema.

A pesquisa foi feita principalmente a partir de livros de Direito Constitucional e Administrativo, legislação brasileira, decisões do Supremo Tribunal Federal e de notícias e relatórios oficiais, como os do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Transparência Brasil. Esses materiais ajudaram a entender melhor como o orçamento secreto foi aplicado e quais os seus impactos.

O objetivo foi fazer uma análise crítica, mas com base nos fundamentos jurídicos, mostrando como a falta de transparência pode prejudicar a administração pública e a confiança nas instituições democráticas.

RESULTADOS ALCANÇADOS OU ESPERADOS

A partir da análise realizada, foi possível perceber que o chamado “orçamento secreto” representou uma grave violação aos princípios constitucionais da administração pública, principalmente o da transparência, da publicidade, da moralidade e da impessoalidade.



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



A prática das emendas de relator, da forma como vinha sendo feita, dificultava o controle social e favorecia o uso político dos recursos públicos, o que vai totalmente contra os valores do Estado Democrático de Direito.

Um dos principais resultados alcançados foi a compreensão de que a transparência não é apenas um princípio bonito na teoria, mas uma condição essencial para garantir a legitimidade das decisões do governo e o fortalecimento da participação cidadã. O julgamento do STF, ao declarar a inconstitucionalidade das emendas RP9, mostrou que ainda há espaço para a atuação das instituições de controle e que o sistema jurídico pode (e deve) corrigir distorções graves como essa.

Como resultado esperado, espera-se que, após essa decisão do STF, o Congresso Nacional repense e reformule a forma como as emendas parlamentares são tratadas, garantindo mais clareza, critérios objetivos e acesso público às informações. Também se espera que esse caso sirva de exemplo para evitar novos retrocessos no que diz respeito à transparência e ao bom uso do dinheiro público.

Além disso, espera-se que o tema continue sendo debatido na sociedade, nas universidades e nos espaços políticos, como uma forma de fortalecer a cultura da responsabilidade e da fiscalização democrática.

REFERÊNCIAS:

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípios Constitucionais da Administração Pública. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

CAMPOS, Carla Tatiane Maia. Controle social do orçamento público: uma perspectiva constitucional. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 6, n. 3, p. 113–130, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3644>. Acesso em: 07 abr. 2025.

CUNHA, José Ricardo. Direito à informação: transparência e democracia. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. FERREIRA, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. A construção do princípio da moralidade administrativa. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FOLHA DE S. PAULO. O fim do orçamento secreto e os desafios da transparência. Folha, São Paulo, 20 dez. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/>. Acesso em: 07 abr. 2025.

G1. STF forma maioria e declara inconstitucional uso do orçamento secreto. G1, Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/19/stf-forma-maioria-e-declara-inconstitucional-uso-do-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 07 abr. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

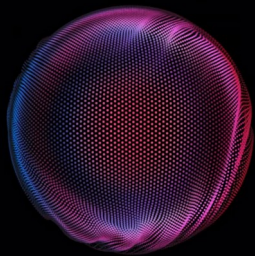
MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). ADPF 850, 851, 854 e 1005. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento concluído em 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 06 abr. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, TRANSPARÊNCIA BRASIL. O impacto das emendas de relator no orçamento público.

São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/>. Acesso em: 08 abr. 2025.



VII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E NOVOS PARADIGMAS

12 a 15 de Maio de 2025



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Boletim de Fiscalização do Orçamento: análise das emendas parlamentares. Brasília, DF: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

UNESCO. Governo Aberto e Transparência: desafios e estratégias no século XXI. Brasília: UNESCO Brasil, 2020. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/>. Acesso em: 10 abr. 2025