



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

JOABE FEITOSA GOIS JUNIOR

**A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES: LIMITES,
RETROCESSOS E DECISÕES DO STF**

FORTALEZA

2025

JOABE FEITOSA GOIS JUNIOR

A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES: LIMITES,
RETROCESSOS E DECISÕES DO STF

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel e,
Direito.

Orientadora: Profa. Fernanda Cláudia Araújo da
Silva

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F336c Feitosa Gois Junior, Joabe.
A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES: LIMITES, RETROCESSOS
E DECISÕES DO STF / Joabe Feitosa Gois Junior. – 2025.
82 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2025.
Orientação: Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Orçamento Público. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Constitucional. 4. Emendas Parlamentares.
I. Título.

CDD 340

JOABE FEITOSA GOIS JUNIOR

A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES: LIMITES,
RETROCESSOS E DECISÕES DO STF

Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovada em: xx/xx/xxxx.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Marcos Vinicius de Sousa Rocha Gomes (Doutorando – PPGD)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. William Paiva Marques Junior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Joabe e Michely.

AGRADECIMENTOS

"E tudo que fizerem ou disserem, façam em nome do Senhor Jesus, dando graças a Deus, o Pai, por meio dele." Colossenses 3:17

A Deus, que me chama de filho, a honra primeira, a gratidão máxima. Sem o dom da inteligência e sua mão cuidadosa, jamais teria chegado até aqui.

Aos meus pais, Joabe Feitosa Gois e Rosana Michely Portela Gois, pelo sustento, pelo apoio resolutivo, pelo amor fiel. À minha mãe, especialmente, pela brava luta contra o câncer, que, mesmo diante das impossibilidades, me deixa inestimavelmente feliz por tê-la comigo neste momento.

Aos meus irmãos, que, mesmo entre as tradicionais “arengas” fraternas, sempre revelam amor e parceria.

À Professora Mestra Fernanda Cláudia, que me deu a honra de ser seu orientando. Seus conselhos e sugestões me impulsionaram adiante e muito me inspiraram.

Aos meus mentores, Roberto Rivelino e Roberta Uchôa: posso chamá-los, mais do que chefes, amigos. Apoiaram-me nos momentos mais difíceis, moldaram meu caráter profissional e me honram com sua confiança, especialmente nas tarefas mais complexas.

Aos meus amigos, Bruno, Isaac e Edson — irmãos leais, que estão comigo em todos os momentos. Sei que sempre posso contar com eles.

À Universidade Federal do Ceará, pelo privilégio de ser estudante de uma instituição tão respeitada.”

A falta de transparência resulta em desconfiança e um profundo sentimento de insegurança.

(DALAI LAMA, s.d.)

RESUMO

Analisa-se a evolução normativa e jurisprudencial das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro, com especial atenção ao fenômeno denominado "orçamento secreto", revelado a partir de 2020 com a intensificação do uso das emendas do relator-geral (RP-9). Inicialmente, o estudo reconstrói o processo histórico e legislativo que levou ao crescimento do protagonismo do Poder Legislativo na definição orçamentária, abordando as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019. Em seguida, analisa os distintos tipos de emendas e os critérios normativos e políticos que regem sua execução. A partir disso, o trabalho examina criticamente as decisões do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 850, 851 e 854, as quais buscaram restabelecer os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e transparência na execução das emendas parlamentares. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com revisão doutrinária, análise normativa e estudo jurisprudencial, além da consulta a dados públicos sobre a execução orçamentária. Conclui-se que, apesar dos avanços promovidos pelas decisões judiciais, práticas opacas persistem por meio de emendas coletivas e mecanismos de difícil rastreabilidade, o que impõe a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de controle institucional e social sobre o orçamento público.

Palavras-chave: orçamento público; emendas parlamentares; Supremo Tribunal Federal; transparência; orçamento secreto.

ABSTRACT

This paper analyzes the normative and jurisprudential evolution of parliamentary amendments in the Brazilian federal budget, with special focus on the phenomenon known as the "secret budget", which emerged in 2020 through the widespread use of the general rapporteur amendments (RP-9). The study begins by reconstructing the historical and legislative processes that led to the increased influence of the Legislative Branch in budget execution, particularly through Constitutional Amendments No. 86/2015, 100/2019, and 105/2019. It then examines the typology and execution criteria of different amendment types. The core of the analysis focuses on the decisions of the Federal Supreme Court (STF) in cases ADPF 850, 851, and 854, which sought to reaffirm the constitutional principles of legality, impersonality, morality, publicity, and transparency in budgetary execution. The research employs a qualitative methodology, combining doctrinal review, normative analysis, jurisprudential study, and examination of public data on budget execution. The study concludes that, despite judicial efforts, opaque practices persist through collective amendments and mechanisms lacking traceability, highlighting the urgent need to enhance institutional and social oversight tools over public budgeting.

Keywords: public budget; parliamentary amendments; Brazilian Supreme Court; transparency; secret budget.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
EC	Emenda Constitucional ;
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
Min.	Ministro
NBR	Norma Brasileira Regulamentar
PPA	Plano Plurianual
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário
SIBI	Sistema Integrado de Bibliotecas
STF	Supremo Tribunal Federal
trad.	Tradutor

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das Emendas parlamentares por ano (2015-2025)	24
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Metodologia.....	18
1.2 Estrutura do Trabalho	19
2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA EMENDAS PARLAMENTARES.....	20
2.1 A Atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e a Transparência Orçamentária (2021-2025)	21
2.2 A Emenda Constitucional nº 86/2015: Marco da Obrigatoriedade das Emendas Individuais.....	22
2.3 A Emenda Constitucional nº 100/2019: Impositividade das Emendas de Bancada Estadual.....	24
2.4 A Emenda Constitucional nº 105/2019: Crise de Transparência e Afrouxamento do Controle.....	25
2.5 O Retorno das Emendas de Relator (2020) e a Ampliação das Transferências Diretas (2021).....	26
2.6 A Judicialização das Emendas Parlamentares no STF (2019-2025)	28
2.7 Novas Formas de Opacidade: As Emendas Coletivas e a Persistência do Desafio da Fiscalização	29
3 ANÁLISE DOS TIPOS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTARIAS REFERENTES ÀS EMENDAS	31
3.1 Classificação Orçamentária Corrente das Emendas Parlamentares.....	31
3.2 Emendas Individuais (RP-6).....	31
3.3 Emendas de Bancada Estadual (RP-7)	34
3.4 Emendas de Comissão (RP-8).....	37
3.5 Emendas de Relator-Geral (RP-9)	39
4 AS DECISÕES DO SUPREMO E SUAS REPERCUSSÕES	42
4.1 Análise do Acórdão da ADPF 850.....	42
4.1.1 Fixação de Tese Vinculante.....	44
4.1.2 Votos Convergentes	45
4.1.2.1 Min. Cármen Lúcia:.....	45
4.1.2.2 Min. Luís Roberto Barroso:.....	46
4.1.2.3 Min. Ricardo Lewandowski:	47
4.1.2.4 Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Luíz Fux	47
4.1.2.5 Síntese dos Votos Convergentes	48
4.1.3 Votos Divergentes.....	49
4.1.3.1 Min. André Mendonça.....	49
4.1.3.2 Min. Nunes Marques	51
4.1.3.3 Min. Alexandre de Moraes	52

4.1.3.4 Min. Dias Toffoli	54
4.1.3.5 Min. Gilmar Mendes.....	55
4.1.3.6 Síntese dos Votos Divergentes	57
4.1.4 Considerações Acerca do Julgado	58
4.2 Julgamento Final da ADPF 851: Decisão, Votos e Efeitos	58
4.2.1 Reconhecimento da Inconstitucionalidade e Estrutura da Decisão.....	58
4.2.2 Composição da Maioria e Formação da Tese Vencedora.....	59
4.2.3 Votos Convergentes.....	59
4.2.4 Votos Divergentes.....	63
4.2.5 Efeitos Práticos, Modulações e Perspectivas.....	66
4.2.6 Considerações Finais: Reorientação Constitucional do Orçamento.....	66
4.3 ADPF 854.....	66
4.3.1 A LC nº 210 e o “Fantasma” da RP-9	67
4.3.2 Voto do Relator – Min. Flávio Dino	68
4.3.3 Conclusão do acórdão	71
4.4 Efeitos das Decisões	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	76

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das relações institucionais entre os Poderes da República no Brasil tem se refletido, de forma expressiva, na conformação do orçamento público federal. Essa complexidade é resultado de um processo histórico marcado por disputas de poder, interesses políticos e desafios administrativos, que exigem um constante esforço de equilíbrio entre as diferentes forças que compõem o sistema político brasileiro.

Nos últimos anos, a ampliação do protagonismo do Poder Legislativo na definição da execução orçamentária, especialmente por meio do fortalecimento das emendas parlamentares, tem suscitado debates relevantes sobre os limites da atuação parlamentar, a transparência na alocação de recursos e o equilíbrio entre os Poderes. Esses debates são fundamentais para compreender as implicações da dinâmica legislativa nas políticas públicas e na distribuição de recursos, bem como para avaliar os riscos associados à concentração de poderes em determinadas esferas do governo. Além disso, a questão da transparência, que envolve desde a justificativa das emendas até a execução dos recursos, permanece como um dos pontos centrais na busca por uma governança mais equitativa e eficiente.

A relevância do tema se torna ainda mais evidente à luz do episódio conhecido como “orçamento secreto”, prática revelada pela imprensa a partir de 2020. O mecanismo envolveu a destinação de recursos públicos por meio de emendas de relator (RP-9), sem que houvesse transparência quanto à identificação dos parlamentares beneficiários. Tal ausência de clareza permitiu que bilhões de reais fossem alocados a aliados estratégicos do governo, frequentemente baseando-se em critérios subjetivos e pouco acessíveis ao controle público. Essa dinâmica não só gerou questionamentos quanto à distribuição desigual dos recursos, mas também evidenciou uma violação flagrante dos princípios constitucionais da impessoalidade e da publicidade.

A prática, muitas vezes criticada por especialistas e organizações da sociedade civil, consolidou-se como um poderoso instrumento de barganha política entre o Executivo e o Legislativo, contribuindo para a manutenção do apoio parlamentar ao governo da época. Contudo, esse processo desequilibrou a lógica republicana de distribuição de recursos, favorecendo determinados grupos ou regiões em detrimento de outros. Além disso, ao minar os princípios de equidade e transparência, o “orçamento secreto” impactou negativamente a confiança pública no sistema político, intensificando a percepção de que recursos públicos poderiam ser manipulados para atender a interesses particulares.

O episódio, comumente apontado como um marco na política brasileira, levantou

debates urgentes e importantes sobre a governança orçamentária e a necessidade de maior controle e fiscalização das emendas parlamentares. Ele serviu como um alerta para a fragilidade de alguns mecanismos institucionais e a importância de fortalecer os pilares democráticos, garantindo que a alocação de recursos seja justa, transparente e orientada pelo interesse público.

O caso ganhou notoriedade ao ser identificado que os principais beneficiários das verbas foram figuras estratégicas da base governista, enquanto apenas 4% do montante foi destinado a membros da oposição. Estima-se que, apenas em 2021, R\$ 16 bilhões foram repassados por meio das RP-9, valor semelhante ao executado em 2022. O sigilo em torno das indicações parlamentares foi mantido até decisões do Supremo Tribunal Federal determinarem maior transparência, revelando, segundo a BBC, um sistema de “troca de favores” institucionalizado, com impactos diretos sobre a governança orçamentária e a confiança pública no processo legislativo (BBC News Brasil, 2022).

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a evolução normativa e institucional das emendas parlamentares no Brasil, com ênfase nas transformações ocorridas a partir de 2015, e suas consequências para a governança orçamentária e para o controle democrático do gasto público. A partir da identificação dos marcos legislativos mais relevantes, como as Emendas Constitucionais nº. 86, 100 e 105, e da atuação do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 850, 851 e 854, busca-se compreender de que forma se consolidou o fenômeno denominado “orçamento secreto” e quais os riscos que ele representa para os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o orçamento público como instrumento central para a realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais. Seu regime jurídico é estruturado por uma tríade normativa composta pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais definem os eixos estratégicos, os limites e a forma de execução das despesas públicas, com vistas a assegurar a racionalidade e a transparência da ação estatal.

Impende Ressalvar as hipóteses de sigilo documental previstas na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informações) que estipula a possibilidade de estabelecer documentos como Secretos, ultrassecretos ou Reservados, cada categoria com seu regime temporal de restrição de acesso. No entanto, é válida a recordação de que o referido diploma é claro quanto a definição das intencionalidades que possibilitariam tal classificação e estabelece também que o sigilo é exceção no ordenamento jurídico pátrio.

Ainda assim, há de se destacar que são hipóteses em que dificilmente se enquadraria o orçamento público anual, salvo pelo disposto no Art.23, IV, que estipula que informações

aptas a “oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País” são passíveis de classificação como sigilosas. Observa-se, ainda, que dependem de classificação por autoridade competente para que possam ser exceção ao princípio da Publicidade – não aconteceu com as leis orçamentárias dos anos em análise, razão pela qual entende-se inaplicável para o objeto de estudo.

Além das diretrizes previstas no Art. 37 da Constituição Federal, é necessário destacar que os Arts. 165 a 167 da Carta Magna estabelecem um conjunto próprio de princípios aplicáveis ao orçamento público, complementares àqueles direcionados à administração pública direta e indireta. Esses princípios orientam a atuação tanto do Parlamento quanto da chefia do Poder Executivo durante a elaboração das leis que integram a tríade orçamentária — Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) —, ao passo que os princípios da administração pública clássica regem a atuação das repartições que recebem e executam os recursos. Embora se possa discutir até que ponto o Legislativo estaria vinculado ao Art. 37, é inegável a existência de uma principiologia própria no âmbito orçamentário, que deve ser observada com a devida atenção.

Entre os princípios específicos do direito financeiro e orçamentário, destacam-se aqueles que garantem a consistência e a racionalidade da administração pública no que diz respeito à alocação e à execução dos recursos públicos. O princípio da unidade estabelece que o orçamento deve ser um para o exercício financeiro, evitando a multiplicidade de orçamentos. Já o princípio da totalidade complementa esse entendimento, ao determinar que é possível a coexistência de vários orçamentos autônomos, desde que consolidados em um só ambiente. Vejamos:

[...] o princípio da totalidade orçamentária deve respeitar as separações orgânicas que resultam da descentralização administrativa, por território e por serviços. A pessoa jurídica central do Estado deve ter seu domínio orçamentário próprio, distinto do dos departamentos, comunas e territórios de além-mar e do domínio das empresas, estabelecimentos públicos nacionais, serviços autônomos e todas as outras pessoas jurídicas satélites do Estado. (GIACOMONI, 2023, p.58, citando HERVEIEU, Pierre apud SILVA S. Sant’Anna)

Por sua vez, o princípio da universalidade garante que todas as receitas e despesas sejam previstas, evitando omissões ou discricionariedades que possam comprometer a transparência e o controle social.

O princípio da anualidade, por outro lado, estabelece que o orçamento tenha um período determinado de vigência, geralmente correspondente a um exercício fiscal, permitindo um planejamento mais minucioso e periódico.

Além disso, o princípio da exclusividade reforça que o orçamento não deve conter

matérias estranhas à previsão de receitas e despesas, evitando contaminações legislativas que possam desvirtuar seu propósito principal. Paralelamente, o princípio da especificação exige que as dotações orçamentárias sejam detalhadas, identificando com precisão os programas, ações ou serviços a serem realizados, o que contribui para a fiscalização e a transparência.

Outros princípios importantes incluem o da clareza, que busca assegurar a compreensão do orçamento por todos os cidadãos. Veja-se:

É mais uma das regras clássicas dispostas com a finalidade de apoiar o trabalho fiscalizador dos parlamentos sobre as finanças executivas. De acordo com esse princípio, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação. (GIACOMONI, 2023, p.70)

Ressalta-se, também, o da regionalização, que promove o equilíbrio entre diferentes regiões ao estabelecer critérios de distribuição de recursos que favoreçam o desenvolvimento igualitário.

Não menos relevante é o princípio da publicidade, que demanda a ampla divulgação dos atos orçamentários, fortalecendo o controle externo e a participação popular.

Por fim, o princípio da transparência emerge como um dos mais cruciais no contexto atual, especialmente diante de práticas orçamentárias opacas, como as emendas de relator RP-9. Ele não se limita à publicação formal dos dados, mas exige que as informações disponibilizadas sejam claras, acessíveis e efetivamente úteis para o acompanhamento por parte da sociedade e dos órgãos de controle. Esse princípio reforça a confiança pública nas instituições e promove uma gestão mais eficiente e orientada ao interesse coletivo.

Portanto, ao considerar o papel desses princípios no direito financeiro e orçamentário, é possível observar que eles se interrelacionam para formar um arcabouço normativo robusto, indispensável para a governança ética e transparente, especialmente em um cenário de demandas crescentes por *accountability* e justiça fiscal.

Apesar disso, parte expressiva da doutrina sustenta que tais princípios não devem ser tratados de forma absolutamente dogmática. Embora sejam fundamentais para a racionalidade do processo orçamentário, muitos deles não gozam do mesmo grau de normatividade e força cogente atribuída aos princípios constitucionais administrativos. Como observa Giancomoni (2023, p. 57), citando Jesse Burkhead:

Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. [...] Estes princípios podem ser úteis como meio de se estudar alguns aspectos do processo orçamentário. Se considerados, todavia, como mandamentos, são completamente irrealistas. Os

governos com excelentes sistemas orçamentários violam essas regras com bastante frequência. (BURKHEAD *apud* GIANCOMONI, 2023, p. 57)

Essa perspectiva crítica reforça a necessidade de se compreender os princípios orçamentários não apenas como normas de observância obrigatória, mas também como instrumentos de leitura institucional do processo orçamentário, cuja força depende, em grande medida, da cultura política e da efetividade dos mecanismos de controle.

A análise se justifica diante da necessidade de aprimorar os mecanismos de controle institucional e social sobre a execução do orçamento, sobretudo em um cenário em que práticas opacas de alocação de recursos têm sido sistematicamente denunciadas por órgãos de controle e pela sociedade civil. Para tanto, será apresentada, inicialmente, uma reconstrução histórica da evolução das emendas parlamentares, seguida de uma análise crítica dos dispositivos legais e decisões judiciais que moldaram o atual modelo orçamentário brasileiro.

1.1 Metodologia

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com ênfase na análise documental, hemerográfica e jurisprudencial sobre as emendas parlamentares, especialmente aquelas do tipo emendas de relator (RP9). O objetivo é compreender os impactos dessas emendas na execução orçamentária, nos princípios constitucionais da administração pública — como impessoalidade, isonomia e transparência — e na repartição de competências entre os Poderes.

Inicialmente, o padrão histórico e legislativo será analisado, com atenção aos elementos contextuais e políticos que motivaram a implementação de cada tipo de emenda e seus efeitos no plano geral observável. Além disso, serão demonstradas as principais ações judiciais tramitadas no STF em que as emendas figuram como elemento de destaque.

Então, será realizado o levantamento normativo pertinente, com consulta à Constituição Federal de 1988, à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA), à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a outros atos normativos federais relacionados à alocação de recursos públicos por meio de emendas.

Em seguida, proceder-se-á à análise documental de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, com destaque para a ADPF 850, ADPF 854 e julgamentos correlatos que delimitem o controle constitucional sobre emendas parlamentares e o papel das emendas de relator. Serão examinadas petições, votos dos ministros, pareceres da Procuradoria-Geral da República e decisões cautelares e definitivas.

A pesquisa também incluirá o exame de dados públicos disponibilizados pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, Tesouro Nacional e TCU, com o intuito de identificar padrões de destinação orçamentária e possíveis distorções na execução das emendas. Tais dados serão tratados de forma qualitativa e interpretativa, buscando revelar os critérios (ou a falta deles) que fundamentam a distribuição dos recursos.

Para garantir robustez teórica, será realizada uma revisão de literatura acadêmica nacional e estrangeira sobre orçamento público, controle legislativo sobre o orçamento, separação de poderes e *accountability*.

A interpretação dos dados seguirá uma abordagem hermenêutica e comparativa, de modo a confrontar os dispositivos legais e constitucionais com as práticas efetivamente adotadas no Parlamento, possibilitando a identificação de eventuais inconstitucionalidades, vícios de finalidade ou riscos à integridade institucional.

1.2 Estrutura do Trabalho

A presente monografia está organizada em cinco capítulos, contando com esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo busca situar historicamente o instituto das emendas parlamentares no ordenamento jurídico brasileiro, com especial atenção às transformações ocorridas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, explora-se o papel do Poder Legislativo na definição de alocações orçamentárias, delineando os marcos normativos e políticos que condicionaram a atuação parlamentar na elaboração e execução do orçamento público.

O segundo capítulo apresenta uma tipologia das emendas parlamentares, distinguindo seus principais formatos — individuais, de bancada e de relator — e discorrendo sobre os critérios de execução obrigatória, os limites constitucionais e os mecanismos de controle e transparência.

Na sequência, o terceiro capítulo é dedicado à análise crítica das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, que enfrentaram os vícios estruturais das chamadas “emendas de relator” e os impactos do chamado “orçamento secreto” sobre os princípios republicanos.

A partir da avaliação dos votos e dos fundamentos apresentados nas decisões, busca-se compreender os limites constitucionais da atuação parlamentar na alocação orçamentária e os reflexos institucionais das referidas decisões.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CENÁRIO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A compreensão da trajetória histórica das emendas parlamentares no Brasil demanda uma análise aprofundada de suas raízes, do cenário político e institucional que propiciou seu surgimento, e dos momentos cruciais que moldaram sua evolução até a configuração contemporânea. Investigar as origens das emendas parlamentares implica retroceder ao contexto de formação do sistema legislativo brasileiro, identificando os mecanismos iniciais de participação dos parlamentares no processo orçamentário. É fundamental examinar as influências de diferentes modelos constitucionais e as adaptações realizadas ao longo do tempo para atender às especificidades da realidade política nacional.

O contexto político e institucional em que as emendas parlamentares emergiram é crucial para entender sua função e significado. Analisar os períodos de maior ou menor centralização do poder executivo, as dinâmicas das relações entre os poderes, e o papel dos partidos políticos na articulação de interesses são aspectos indispensáveis. Compreender as regras regimentais do Congresso Nacional e as normas legais que foram sendo estabelecidas para disciplinar a apresentação, discussão e aprovação das emendas é igualmente importante.

Os principais marcos que contribuíram para a transformação das emendas parlamentares até o modelo atual devem ser detalhadamente explorados. Isso inclui a análise de reformas constitucionais, alterações na legislação orçamentária, e mudanças nas práticas políticas que ampliaram ou restringiram o poder dos parlamentares de influenciar a destinação de recursos públicos. A emergência de diferentes tipos de emendas, como as individuais, de bancada e de comissão, e a evolução dos critérios para sua apresentação e execução também merecem atenção.

Ao reconstituir essa trajetória histórica, torna-se possível desvendar como as emendas parlamentares ascenderam a uma posição de destaque na estrutura política brasileira, influenciando a distribuição de recursos, a negociação política entre o executivo e o legislativo, e a relação entre os parlamentares e suas bases eleitorais. Essa compreensão histórica é, portanto, um passo fundamental para analisar criticamente o papel e os impactos das emendas parlamentares no cenário político nacional contemporâneo.

Ao ampliar significativamente a discricionariedade do Executivo sobre a execução do orçamento da União, a Constituição concedeu ao Presidente o “monopólio do poder de alocar recursos orçamentários”, garantindo-lhe “recursos expressivos” e “um poder

extra” de barganha e negociação de lealdade” para “formar coalizões de governo. (GUIMARÃES, *apud* ABRANCHES, 2020)

A análise deve identificar como essas emendas, inicialmente concebidas como instrumento de aperfeiçoamento legislativo e participação do Parlamento no orçamento, passaram a exercer papel estratégico na dinâmica política, influenciando a relação entre o Executivo e o Legislativo, especialmente após a consolidação das emendas de relator.

2.1 A Atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e a Transparência Orçamentária (2021-2025)

Esse tipo de emenda ganhou visibilidade com o chamado “orçamento secreto”, no qual recursos vultosos eram distribuídos sem transparência mínima, em desacordo com os parâmetros constitucionais e legais.

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a manifestar-se nos últimos tempos acerca de matérias orçamentárias ligadas a emendas parlamentares ao menos três vezes desde 2021 até 2025, nas ADPFs 850, 851 e 854. As decisões oriundas dessas ações têm sido divulgadas intensivamente pelos principais veículos de mídia nacional, com destaque para aquelas tomadas no âmbito da ADPF 854, de relatoria do Min. Flávio Dino do STF que determinou o bloqueio de transferências de emendas parlamentares, com fundamento em precedente firmado pela Ministra Rosa Weber na ADPF 850/DF. Esse entendimento, referendado pelo Plenário da Corte, destacou:

[...] O elevado coeficiente de discricionariedade existente na definição dos programas e ações estatais, assim como na escolha dos gastos necessários à sua execução, acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos de observarem o dever de transparência na execução do orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de controle administrativo interno, dos órgãos de fiscalização externa (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da vigilância social exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral. (2022)

A decisão do Min. Flávio Dino sinaliza uma associação inequívoca entre as práticas orçamentárias analisadas na ADPF 850 — notadamente, o chamado “orçamento secreto” — e as emendas de relator objeto da ADPF 854. Em ambas, o foco jurisdicional recai sobre a falta de transparência e o grau elevado de discricionariedade na alocação das verbas públicas, o que pode comprometer os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, isonomia e moralidade administrativa.

A relevância dessas decisões tem o condão de despertar o interesse acerca da natureza dessas conclusões, tanto por sugerirem de maneira enfática um descompasso entre a discricionariedade e a publicidade, quanto pela natureza curiosa do próprio objeto em discussão, as emendas parlamentares, especialmente as de Relator-Geral (RP-9). Não é sem motivo, no período de 2015 a 2023, “[...] foram editadas nada menos do que oito Emendas Constitucionais alterando os parâmetros e a conformação da orçamentação federal [...]” (FARIA, 2023, p.30)

2.2 A Emenda Constitucional nº 86/2015: Marco da Obrigatoriedade das Emendas Individuais

Desde 2015, importantes medidas legislativas tem passado e contribuído significativamente para a majoração da importância das emendas no orçamento, essas alterações entretanto não tem sido feitas com o propósito precípua de aumentar a atuação parlamentar no orçamento por motivos de fiscalização e equilíbrio de poderes, mas para aumentar o poder político dos congressistas envolvidos, Hartung, Mendes e Giambiagi (2021, p.1) afirmam: “Nesse processo, ganharam espaço as prioridades eleitorais e paroquiais dos congressistas, em detrimento das políticas de interesse coletivo, pulverizando-se os recursos.” (grifou-se). Tal constatação permite inferir que a lógica predominante é de instrumentalização política do orçamento, em detrimento da racionalidade técnica e do interesse público.

Pode-se tomar a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, como marco inaugural de um ciclo vicioso no trato das emendas parlamentares. Essa norma passou a vincular 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) à execução obrigatória de emendas individuais, tornando-as impositivas, independentemente da filiação partidária, do alinhamento político do congressista com o governo ou da bancada que integre.

Embora os motivos declarados para a mudança parecessem virtuosos — como a redução da discricionariedade do Poder Executivo na liberação de recursos e o enfraquecimento de práticas de constrição política baseada em orçamento —, o contexto político subjacente revela motivações mais estratégicas. À época, o governo federal atravessava dificuldades de articulação com o Congresso Nacional, e a presidente Dilma Rousseff viria a ser afastada do cargo em dezembro daquele mesmo ano, apenas sete meses após a promulgação da emenda.

Como registra Ribeiro (2021, p. 61):

No contexto da crise econômico-financeira e política instaurada no segundo mandato de Dilma Rousseff, diante das rugas entre o Congresso e a Presidência, a LDO 2014 (Lei Federal nº 12.919/2013) tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, consoante critério

de cálculo específico (marcador orçamentário RP6).

Deduz-se, portanto, que, mais do que uma medida voltada à contenção de arbitrariedades, a EC nº 86/2015 foi o produto de uma disputa de forças no âmbito do processo legislativo, cujo efeito prático foi o fortalecimento da atuação política individual dos parlamentares sobre o orçamento. Longe de representar um avanço estrutural no equilíbrio entre os Poderes, a medida criou um precedente que seria explorado intensamente nos anos seguintes, contribuindo para a escalada de poder do Congresso sobre a conformação orçamentária. Assim, inaugura-se uma trajetória que culminaria com o protagonismo das emendas parlamentares no orçamento federal e a consequente intervenção do STF sobre a matéria.

A referida EC, ao estabelecer a obrigatoriedade de execução das emendas individuais no percentual mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida, introduziu um novo parâmetro vinculante dentro da Lei Orçamentária Anual, transferindo ao Legislativo uma parcela fixa da execução do orçamento público. Essa medida, embora revestida de legalidade constitucional, gera tensões significativas com o princípio da programação, que exige planejamento integrado e articulado das despesas públicas. A lógica da programação está associada à capacidade do Estado de ordenar suas ações com base em metas definidas nos instrumentos de planejamento — PPA, LDO e LOA — e garantir coerência entre fins e meios.

A imposição de execução obrigatória de despesas pontuais, voltadas a demandas locais fragmentadas e muitas vezes desvinculadas de políticas públicas estruturadas, compromete a harmonia entre o planejamento estatal e a execução orçamentária. A vinculação automática de percentual da RCL às emendas individuais pode reduzir a flexibilidade necessária à priorização de políticas públicas nacionais, além de comprometer a alocação racional de recursos em áreas de maior impacto social. Como destaca a Câmara dos Deputados:

Assim, o princípio da programação determina a existência de uma estrutura classificatória relativamente complexa que permite uma visão organizada das despesas, uma forma de atender à exigência de transparência e permitir a análise detalhada do gasto público.

Na União, o orçamento público contempla informações qualitativas (esfera, órgão, unidade, função/subfunção de governo, programa, ações, outros classificadores) e quantitativa (física e financeira). A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues, e a dimensão financeira fixa as dotações autorizadas. (Câmara dos Deputados, 2024, online)

Ao desarticular parte do orçamento dessa lógica sistêmica, a EC nº 86 acaba por prejudicar a consistência do planejamento orçamentário, favorecendo a pulverização de recursos em detrimento da coordenação entre as ações estatais. A preponderância do critério político sobre o técnico no direcionamento das emendas individuais coloca em risco a

racionalidade da execução orçamentária e esvazia a função estratégica do orçamento como instrumento de transformação social.

2.3 A Emenda Constitucional nº 100/2019: Impositividade das Emendas de Bancada Estadual

Posteriormente, em 2019, o processo de apropriação do orçamento público pelas emendas parlamentares avançou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, que conferiu status impositivo às emendas de bancada estadual. Com isso, além dos 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) vinculados às emendas individuais desde 2015, um acréscimo de 1% da RCL passou a ser obrigatoriamente destinado à execução das emendas de bancada, ampliando ainda mais a parcela do orçamento submetida à influência direta dos congressistas.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019 teve como objetivo declarado fortalecer o federalismo e descentralizar a aplicação dos recursos públicos. Conforme destacado pelo então presidente do Congresso Nacional, Senador Davi Alcolumbre, a medida representava um “gesto gigante de municipalismo”, ao permitir que governadores e prefeitos tivessem maior autonomia na execução de obras e benfeitorias, sem depender exclusivamente da liberação de verbas pelo governo federal. A emenda estabeleceu que as emendas de bancada estadual seriam de execução obrigatória, correspondendo a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, com o intuito de assegurar investimentos em áreas prioritárias como saúde, segurança pública e educação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

O que nós estamos fazendo hoje é um gesto gigante de municipalismo. O que nós estamos fazendo hoje é dar condições para que os governadores e os prefeitos executem obras em seus estados e municípios. E, principalmente, com esta nova legislação, esse novo dispositivo constitucional, que é a emenda impositiva, nós vamos dar a eles a oportunidade de fazer benfeitorias para a população que vive nos estados brasileiros, com a ajuda do Congresso Nacional. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, online)

Na prática, a constitucionalização das emendas de bancada impositivas resultou em um aumento significativo do poder do Legislativo na definição de investimentos públicos, elevando o montante destinado a essas emendas de R\$ 4,6 bilhões em 2019 para uma previsão de R\$ 6,7 bilhões em 2020. Embora a medida tenha sido apresentada como uma forma de atender às demandas locais e concluir obras paralisadas, críticos apontam que a execução obrigatória dessas emendas pode comprometer a eficiência e a equidade na alocação dos recursos públicos, além de reduzir a flexibilidade do Executivo na gestão orçamentária.

Adicionalmente, há preocupações quanto à possibilidade de essas emendas serem utilizadas como instrumento de barganha política, favorecendo interesses específicos em detrimento do planejamento estratégico nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

2.4 A Emenda Constitucional nº 105/2019: Crise de Transparência e Afrouxamento do Controle

Nada obstante, foi ainda em dezembro daquele ano que se delineou a gênese da crise de transparência que viria a marcar o debate atual sobre as emendas parlamentares, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 105. Conforme observam Hartung, Mendes e Giambiagi (2021, p. 1): “Em dezembro de 2019, a Emenda Constitucional 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estados ou municípios, sem vinculação a projeto ou atividade alguma”

Tal medida inaugurou um modelo de repasse descentralizado e desprovido de vinculação técnica, dificultando o rastreio da destinação final dos recursos e ampliando significativamente o grau de opacidade na execução orçamentária, ao permitir alocações desvinculadas de critérios objetivos, planejamento setorial ou justificativas públicas consistentes.

A Emenda Constitucional nº 105/2019, ao permitir a transferência direta de recursos provenientes de emendas parlamentares para estados e municípios sem a necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas, representa uma afronta direta ao princípio da especialização orçamentária — também conhecido como princípio da especificação ou discriminação. Tradicionalmente, esse princípio tem como finalidade assegurar o controle político das finanças públicas, exigindo que todas as receitas e despesas estejam discriminadas de forma clara e detalhada na lei orçamentária. Isso permite que se conheça, com precisão, tanto a origem dos recursos quanto sua destinação, possibilitando o acompanhamento parlamentar e social da execução fiscal.

Ao afastar a exigência de vinculação a finalidades específicas, a EC 105 fragiliza esse mecanismo de controle e dificulta a atuação dos órgãos fiscalizadores, como tribunais de contas e o próprio Congresso Nacional. A ausência de discriminação na alocação dos recursos não apenas compromete a clareza e a rastreabilidade das despesas públicas, como também contribui para o esvaziamento do processo orçamentário como instrumento de planejamento estatal. Além disso, a medida abre margem para alocações orientadas por critérios puramente políticos ou eleitorais, ao invés de técnicos e estratégicos.

Em sua concepção clássica, o princípio da especialização possui um viés político-institucional claro: conter o poder discricionário do Estado, evitando a centralização obscura das decisões sobre gasto público, e garantir que a aplicação dos recursos esteja submetida a critérios objetivos e verificáveis. Ao mitigar esse princípio, a EC nº 105 contribuiu para a diluição dos freios e contrapesos do sistema orçamentário, ampliando o espaço para práticas incompatíveis com a boa governança e com os valores republicanos de controle, legalidade e responsabilidade.

A tendência de enfraquecimento dos mecanismos tradicionais de controle orçamentário toma forma em 2020, com a promulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que marca o retorno das emendas de relator ao cenário orçamentário nacional após um período de afastamento. Tal medida, embora revestida de legalidade, reacende preocupações quanto à opacidade na alocação de recursos públicos, sobretudo pela dificuldade de rastreamento das decisões parlamentares.

2.5 O Retorno das Emendas de Relator (2020) e a Ampliação das Transferências Diretas (2021)

A consolidação desse novo ciclo ocorre já no ano seguinte, com a LDO de 2021, que aprofunda a lógica inaugurada pela Emenda Constitucional nº 100 ao ampliar significativamente o alcance das transferências diretas. A novidade, naquele momento, consistia em permitir que não apenas as emendas individuais, mas também as de bancada fossem executadas por meio de transferências especiais, sem necessidade de vinculação a projetos específicos e, sobretudo, sem transparência quanto à autoria das indicações.

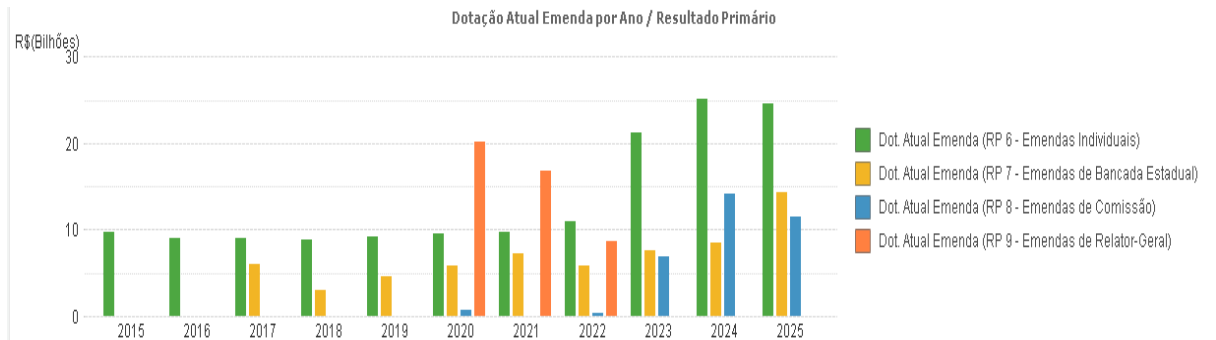
Esse arranjo institucional abriu espaço para a criação de dotações orçamentárias genéricas, de difícil rastreabilidade, destinadas a atender interesses políticos difusos no interior da coalizão governista. Como destacam Hartung, Mendes e Giambiagi (2021, p. 2), a consequência foi a institucionalização de um procedimento que rapidamente se tornaria conhecido como "orçamento secreto" e asseveram:

Foram criadas dotações genéricas, que são distribuídas de forma pouco transparente entre os parlamentares da coalizão política dos dirigentes do Congresso. Torna-se então muito difícil acompanhar quem indicou qual despesa. O procedimento foi apelidado pela imprensa de 'orçamento secreto'.

Assim, consolidou-se um modelo que fragiliza os princípios republicanos da publicidade e da impessoalidade, obscurecendo a responsabilidade política dos atores envolvidos e dificultando a fiscalização social sobre a destinação dos recursos públicos.

É assim que se chega ao cenário atual: as emendas parlamentares cresceram progressivamente ao longo da última década, tanto em volume quanto em diversidade. Se em 2015 apenas as Emendas Individuais (RP 6) figuravam com destaque no orçamento, em 2025 elas convivem com outros três tipos: Emendas de Bancada Estadual (RP 7), Emendas de Comissão (RP 8) e, até 2022, com as controversas Emendas de Relator-Geral (RP 9). Graficamente, demonstra-se que:

Gráfico 1: Evolução das Emendas parlamentares por ano (2015-2025)



Fonte: Painel do Orçamento Federal (2025)

Observa-se no gráfico acima que, a partir de 2020, as RP-9 passam a ocupar um espaço expressivo, alcançando valores superiores a 20 bilhões de reais. No entanto, desde 2022, elas deixam de ser distribuídas, como resultado direto de pressões por maior transparência e de decisões do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a alocação de recursos por esse meio.

A consolidação do protagonismo parlamentar na execução orçamentária atingiu um novo patamar com a ampliação do uso das emendas de relator-geral (RP-9) a partir de 2020, fenômeno que passou a ser amplamente conhecido como “orçamento secreto”. Diferentemente das emendas individuais e de bancada, as RP-9 foram caracterizadas pela ausência de critérios objetivos, falta de publicidade prévia e anonimato tanto dos proponentes quanto dos beneficiários, comprometendo frontalmente os princípios constitucionais da transparência, publicidade e impessoalidade.

Ainda que justificadas formalmente como mecanismos de ajuste técnico na execução orçamentária, na prática essas emendas viabilizaram a partilha informal e política de recursos públicos, com reduzido controle institucional e social.

2.6 A Judicialização das Emendas Parlamentares no STF (2019-2025)

O cenário de descontrolado e falta de transparência motivou uma série de questionamentos jurídicos que culminaram no ajuizamento das ADPFs 850, 851 e 854, nas quais o Supremo Tribunal Federal passou a analisar os limites constitucionais da atuação parlamentar sobre o orçamento.

A partir de 2021, especialmente com os votos da Ministra Rosa Weber e posteriormente do Ministro Flávio Dino, formou-se um entendimento firme no sentido de que a execução das emendas RP-9, em sua forma original, violava frontalmente os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, isonomia e transparência. A atuação do STF, embora tardia para impedir o uso político das emendas em anos anteriores, sinalizou um esforço institucional de reequilibrar o orçamento público em favor do interesse coletivo.

A crescente judicialização do tema decorre do uso cada vez mais intensivo e politicamente orientado de mecanismos como as emendas do relator-geral (RP-9), as emendas de comissão (RP-8) e as chamadas “emendas Pix”, que passaram a desafiar diretamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, especialização e transparência na execução orçamentária.

Entre as principais ações analisadas pelo STF nesse período estão quatro Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) — de números 850, 851, 854 e 1014 — e três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), de números 7688, 7695 e 7697. As ADPFs 850 e 851 questionaram o uso das emendas do relator (RP-9), com ênfase na opacidade, na falta de critérios técnicos e na ausência de rastreabilidade dessas despesas. Já a ADPF 854, posteriormente relatada pelo Ministro Flávio Dino, ampliou o escopo do debate, incluindo também as emendas de comissão (RP-8) e culminando na determinação de bloqueios temporários e condicionamentos à execução dessas verbas à observância de critérios objetivos, transparência ativa e controle externo efetivo.

Outras ações, como a ADPF 1014 e as ADIs 7688, 7695 e 7697, trataram de aspectos complementares do mesmo fenômeno. A ADI 7688, por exemplo, abordou diretamente as “emendas Pix”, que permitiam transferências especiais sem vinculação técnica ou rastreamento adequado. Já a ADI 7697 resultou em decisão liminar de grande impacto, ao

suspender a execução de todas as emendas impositivas de parlamentares federais, condicionando sua liberação ao cumprimento de critérios técnicos de eficiência, publicidade e transparência. Veja abaixo a tabela sintética das principais ações sobre o tema:

Tabela 1: Principais ações acerca das emendas parlamentares desde 2019.

Tipo	Número	Tema Principal
ADPF	850	Orçamento secreto, emendas RP-9, transparência
ADPF	851	Orçamento secreto, emendas RP-9, publicidade
ADPF	854	Emendas RP-9 e RP-8, bloqueio, critérios técnicos
ADPF	1014	Controle e transparência nas emendas parlamentares
ADI	7688	Emendas Pix (transferências especiais), rastreabilidade
ADI	7695	Critérios para execução das emendas RP-8
ADI	7697	Suspensão de emendas impositivas, transparência ativa

Fonte: elaboração própria.

2.7 Novas Formas de Opacidade: As Emendas Coletivas e a Persistência do Desafio da Fiscalização

Atualmente, apesar dos avanços obtidos com a atuação do Supremo Tribunal Federal e do crescente escrutínio da mídia e da sociedade civil, o problema da opacidade nas emendas parlamentares persiste sob novas roupagens. Conforme alerta a Transparência Internacional (2025, online):

Apesar da decisão do STF que determinava o fim do Orçamento Secreto, o Congresso encontrou uma brecha para manter a opacidade nas indicações de emendas parlamentares. Agora, a autoria das emendas coletivas continuará oculta, com a assinatura sendo atribuída apenas ao líder partidário ou ao coordenador da bancada estadual. Essa dinâmica é semelhante à adotada entre 2019 e 2022, quando as emendas a do relator dificultavam o controle social sobre os recursos públicos.

Esse quadro revela que, embora o Supremo tenha cumprido seu papel ao coibir práticas inconstitucionais, a cultura institucional de baixa transparência ainda encontra meios de se reproduzir, agora por meio das chamadas emendas coletivas, que mascaram a autoria individual dos parlamentares e dificultam, igualmente, a fiscalização cidadã. Assim, permanece o desafio de estabelecer mecanismos eficazes de controle e rastreabilidade dos recursos públicos, sob pena de perpetuar o uso político do orçamento em detrimento do interesse público.

A consolidação das demais modalidades de emendas evidencia uma institucionalização progressiva da fragmentação orçamentária, ao passo que o crescimento dos

valores alocados anualmente indica o fortalecimento do poder de barganha do Legislativo na definição da execução do orçamento federal.

3. ANÁLISE DOS TIPOS DE DOTAÇÕES ORÇAMENTARIAS REFERENTES ÀS EMENDAS

Atualmente, as dotações orçamentárias que discriminam as emendas parlamentares são classificadas em quatro categorias, identificadas no quadro orçamentário por meio dos chamados Identificadores de Resultado Primário (RP). Essa categorização tem por finalidade distinguir as verbas consideradas como despesas primárias, ou seja, aquelas que impactam o aumento da Dívida Líquida do Setor Público e que não estão relacionadas à apropriação de juros sobre o estoque dessa dívida. Exemplos de despesas primárias incluem: gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos.

3.1. Classificação Orçamentária Corrente das Emendas Parlamentares

No Sistema Orçamentário Brasileiro, as Emendas Parlamentares são classificadas conforme os Identificadores de Resultado Primário (RP), especificamente nas categorias de 6 a 9, sendo importante destacar que, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em dezembro de 2022, as emendas de relator-geral (RP-9) foram declaradas inconstitucionais. Em razão disso, a Lei Orçamentária de 2023 deixou de contemplar dotações com esse identificador:

- 6. despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas individuais**, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição;
- 7. despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas de bancada estadual**, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda à Constituição no 100, de 26 de junho de 2019;
- 8. despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas de comissão permanente** do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional;
- 9. despesa primária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas de relator-geral** do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica. Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2022 tornou inconstitucionais as emendas de relator-geral. Assim sendo, a Lei Orçamentária de 2023 não deverá trazer o Identificador de Resultado Primário 9 (RP-9). (GIACOMONI, p.105, grifos nossos)

3.2 Emendas Individuais (RP-6)

As emendas individuais (RP-6) têm se destacado, com exceção dos anos de 2020 e 2021, como a modalidade mais volumosa no âmbito do orçamento público federal. Caracterizam-se, como o nome indica, por serem destinadas a cada parlamentar individualmente.

Desde 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, as emendas individuais passaram a ter natureza impositiva, o que significa que sua execução é obrigatória por parte do Poder Executivo, salvo nos casos em que existam impedimentos técnicos devidamente justificados.

São limitadas a 25 por parlamentar, sendo possível a realização destas por meio de transferência especial – instrumento que ficou conhecido popularmente como “emendas pix”, que foi objeto de escrutínio na ADI 7688 – ou por meio de transferência de finalidade definida. documento interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, intitulado “Emendas PLOA 2022 – Admissibilidade Diretrizes e Orientações”, é dito que:

[...]De acordo com o art. 166-A da Constituição Federal, as emendas individuais impositivas poderão alocar recursos aos entes subnacionais por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, sendo vedada em ambos os casos a utilização para pagamento com pessoal e encargos sociais e encargos ao serviço da dívida [...]

[...]Na transferência especial os recursos repassados não dependerão de celebração de convênio e pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira. O objeto final do gasto não é especificado na programação, sendo o recurso repassado diretamente pela União. O ente beneficiado deverá aplicar tais recursos em programações finalísticas do Poder Executivo local. Pelo menos 70% deverão ser aplicados em despesas de capital (exceto encargos referentes ao serviço da dívida). O limite de 70 % para despesas de capital deverá ser observado por autor [...], (BRASIL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, 2021, p. 10)

De forma sintética, a **transferência especial** é uma modalidade simplificada de repasse de recursos das emendas parlamentares individuais aos entes subnacionais, criada para desburocratizar a aplicação de verbas públicas. Nela, os recursos são enviados diretamente da União para estados ou municípios **sem a necessidade de celebração de convênio**, plano de trabalho ou outro instrumento formal. O valor transferido **passa a pertencer ao ente beneficiado assim que é creditado**, e a prefeitura ou governo estadual pode decidir como utilizá-lo, desde que respeite algumas regras constitucionais. A principal exigência é que **pelo menos 70% do valor recebido seja aplicado em despesas de capital** (como obras e aquisição de equipamentos), sendo **vedado o uso para pagamento de pessoal, encargos sociais e serviço da dívida**.

Embora a transferência especial, prevista no art. 166-A da Constituição Federal, dispense formalmente a celebração de convênios, **a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal em 2022 — notadamente na ADI 7066 e na ADPF 854 — passou a ser exigida a divulgação pública de informações detalhadas sobre o uso desses recursos**. Assim, mesmo para as popularmente conhecidas como “emendas Pix”, tornou-se obrigatória a apresentação de

dados como plano de trabalho, objeto e finalidade da emenda, estimativa de custos, prazo de execução, classificação orçamentária e a conta bancária receptora. Essas exigências visam assegurar **transparência, rastreabilidade e controle social**, ainda que a operacionalização continue desburocratizada.

Por sua vez, a **transferência com finalidade definida** ocorre quando o parlamentar especifica na própria emenda o destino exato dos recursos, vinculando-os a determinada ação ou programa (por exemplo, construção de uma escola ou compra de ambulância). Embora essa modalidade permita maior controle da aplicação do dinheiro público, ela pode exigir a **celebração de convênios ou instrumentos congêneres**, com todas as exigências de planejamento, metas, cronograma e prestação de contas. Mesmo assim, continua sendo **proibido o uso dos recursos para pagamento de folha salarial ou amortização de dívidas públicas**. Essa forma é útil quando se busca garantir que o recurso seja aplicado exatamente como o parlamentar planejou, ainda que com maior exigência administrativa.

As emendas individuais dos parlamentares possuem um valor idêntico para cada um, não importando o número de propostas apresentadas, desde que respeitado o limite de 25 emendas. A determinação desse valor é feita mediante correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do montante da execução orçamentária obrigatória verificada no ano precedente. Essa sistemática busca garantir uma distribuição equitativa de recursos entre os membros do parlamento para a destinação de verbas a projetos e iniciativas de seu interesse.

Ademais, a legislação estabelece uma restrição clara quanto à aplicação dos recursos provenientes de Emendas Individuais. É expressamente proibido o uso desses valores para cobrir despesas com pessoal e seus respectivos encargos sociais, assim como para o pagamento de quaisquer encargos relacionados à dívida pública. Essa vedação visa assegurar que as emendas parlamentares sejam direcionadas para investimentos e custeios que atendam diretamente às necessidades da sociedade, em áreas como saúde, educação, infraestrutura e segurança, e não para despesas correntes de natureza administrativa ou financeira do governo.

O seguinte quadro sintetiza a natureza da Emenda individual RP-6:

Critério / Característica	Descrição
Natureza	Impositiva, com execução obrigatória, conforme EC nº 86/2015.
Limite por Parlamentar	Até 25 emendas individuais por exercício.
Valor	Igual para todos os parlamentares, corrigido anualmente pelo IPCA.

Destinação	Estados, Distrito Federal e Municípios do estado de eleição, ou projetos nacionais.
Modalidades de Execução	Transferência especial (“emenda Pix”) ou com finalidade definida.
Vedações	Proibido o uso para despesas com pessoal, encargos sociais e serviço da dívida.
Requisitos de Transparência	Plano de trabalho, objeto, finalidade, cronograma, conta bancária exclusiva e divulgação pública.
Fiscalização e Controle	TCU, CGU, plataformas eletrônicas (como o Transferegov.br), auditorias e mecanismos de rastreabilidade.
Hipóteses de Suspensão	Execução pode ser suspensa em caso de descumprimento dos requisitos de transparência e controle.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2021), STF (ADI 7066, ADPF 854) e EC nº 86/2015.

Tabela 2 – Características da Emenda Individual RP-6

3.3 Emendas de Bancada Estadual (RP-7)

Menos significativas do que as Emendas Individuais, as Emendas de Bancada Estadual também possuem natureza impositiva. Entretanto, como o nome sugere, estas são distribuídas grupalmente, a um grupo de parlamentares, precisamente aqueles oriundos da mesma Unidade Federativa, o que implica em leve imprecisão terminológica na nomenclatura da dotação, eis que o Distrito Federal também recebe sua quota nesta repartição orçamentária.

Estas emendas, diferentemente das Emendas RP-6 na modalidade transferência especial, já previam algum grau de especificação de objeto, não sendo possível a descrição genérica (salvo exceções específicas previstas em norma) , as decisões, no entanto, impuseram um controle mais estrito, passando a exigir a apresentação previa dos planos de trabalho para que o executivo passasse a aferir a pertinência da despesa, registro detalhado das informações sobre origem e destino das emendas e, mais importante, identificação nominal do parlamentar solicitante.

Um aspecto importante da solicitação desta emenda é a exigência de que o projeto alvo tenha um caráter estruturante, uma definição que pode resultar em interpretações técnicas diversas. O que caracteriza uma verba como tendo caráter estruturante? Quem é responsável por determinar o que possui esse caráter ou não? Para responder a essas perguntas, um estudo interno da Câmara dos Deputados, intitulado "Individualização e Caráter Estruturante das Emendas de Bancada Estadual", realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização

Financeira, apresenta uma explicação finalística dessa determinação. Embora o estudo não forneça uma definição ontológica do conceito, ele é suficientemente elucidativo para orientar o entendimento:

O "caráter estruturante" das emendas de bancada estadual atua em contraposição à tendência de sua "individualização". O primeiro conceito traz a ideia de programações de caráter estratégico, com benefício amplo e duradouro para todo o estado, necessariamente compatível com o planejamento e com as políticas públicas, como uma grande obra pública ou um hospital de referência. O segundo conceito se refere ao processo de fracionamento de dotações para fins de atendimento, durante a execução, de demandas localizadas, sem relação com os planos e programas. O desafio da conceituação da emenda de bancada se situa na concretização de um caráter estruturante e no impedimento da sua individualização. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2025, p. 3)

A distinção, portanto, repousa entre ações amplas e estratégicas — como a construção de um hospital de referência — e iniciativas fragmentadas e localizadas, que não dialogam com o planejamento público mais amplo.

Ou seja, é mais difícil para um deputado utilizar este tipo de emenda para atender interesses eleitorais minoritários ou específicos de um grupo de interesse do que as emendas individuais (RP-6), uma vez que a destinação das emendas é feita pelos governadores dos estados e do distrito federal, instrumentalizando o aspecto estrutural contido nos pré-requisitos deste tipo de dotação.

Este aspecto estrutural incorpora um outro elemento fundamental: as destinações seguem um princípio de continuidade que impõe o reinvestimento nos exercícios subsequentes pela mesma bancada, sob a forma de emendas, até que o projeto ao qual a verba foi destinada seja concluído. Este preceito aplica-se às obras públicas, conforme disposição do Art. 166, §20 da Constituição Federal:

Art. 166 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
[...]

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

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

Além disso, a distribuição das dotações no aspecto quantitativo das verbas é realizada de forma equitativa por bancada, ou seja, cada Unidade Federativa recebe a mesma

quantidade de recursos financeiros, independentemente do número de deputados. Dessa maneira, tanto estados com menor população quanto estados mais populosos terão à sua disposição a mesma disponibilidade financeira. Embora possam surgir críticas a esse respeito, é importante lembrar que as emendas individuais já representam, ainda que indiretamente, uma distribuição diferenciada por estado, favorecendo aqueles com maior número de deputados federais. É lícito, no entanto, que as bancadas destinem recursos para outra unidade federativa, desde que tratem de projetos de amplitude nacional.

A lei estabelece prioridades de alocação, embora não defina claramente os efeitos práticos dessa definição. Isso pode indicar que a ferramenta possui um caráter essencialmente didático, servindo apenas para orientar os parlamentares quanto às destinações desejáveis. O conteúdo desse dispositivo permanece indefinido e aberto a interpretações, o que é evidenciado pelo fato de listar vinte e um tipos de investimentos como prioridades, muitos dos quais são apresentados em categorias amplas.

Ainda assim, para fins de exposição, são as seguintes as prioridades: políticas públicas de educação; saneamento; habitação; saúde; adaptação às mudanças climáticas; transporte; infraestrutura hídrica; infraestrutura para desenvolvimento regional; infraestrutura e desenvolvimento urbano; segurança pública; turismo; esporte; agropecuária e pesca; ciência, tecnologia e inovação; comunicações; prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação de desastres; defesa; direitos humanos, mulheres e igualdade racial; cultura; assistência social; e outras políticas públicas, a serem definidas na lei de diretrizes orçamentárias do respectivo exercício.

Essa última categoria sacramenta a abertura completa do instituto, uma vez que na LDO anual tudo pode ser incluído como se prioridade fosse.

Tabela 3 – Características das Emendas de Bancada Estadual (RP-7)

Critério / Característica	Descrição aprimorada
Natureza	De natureza impositiva, com execução obrigatória pelo Poder Executivo, conforme previsto na Constituição.
Destinação	Devem ser direcionadas a projetos de grande vulto ou de natureza estruturante, com impacto coletivo no estado ou no Distrito Federal.
Distribuição	O montante destinado é igualitário entre todas as Unidades da Federação, incluindo o Distrito Federal.
Continuidade	Nos casos de investimentos com duração plurianual ou já iniciados, deve haver reiteração das emendas pela mesma bancada estadual a cada exercício, até a conclusão do projeto.

Compatibilidade	As programações devem estar compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e seguir os parâmetros da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional.
Fonte de Recursos	Os recursos são oriundos da anulação de dotações previstas na Reserva de Recursos, no Parecer Preliminar, ou no próprio projeto de lei orçamentária.
Transparência e Rastreabilidade	É exigido o detalhamento técnico das ações e a justificativa dos critérios utilizados para a seleção e execução dos projetos, assegurando a rastreabilidade da despesa.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados (2025).

3.4 Emendas de Comissão (RP-8)

As emendas RP-8, também chamadas de emendas de comissão, são propostas apresentadas por comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) na Comissão Mista de Orçamento (CMO). Diferentemente das emendas individuais (RP-6) ou de bancada (RP-7), não decorrem da vontade isolada de parlamentares, mas da atuação colegiada institucionalizada no âmbito temático de cada comissão.

Essas emendas visam a destinação de recursos para políticas públicas de interesse coletivo, geralmente vinculadas à área de competência da comissão proponente. São classificadas como despesas discricionárias, ou seja, sua execução depende da disponibilidade orçamentária e financeira, salvo nos casos em que legislação específica lhes confira caráter impositivo.

A apresentação das RP-8 deve observar rigorosamente critérios de transparência e impessoalidade, especialmente após os julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto da ADPF 854. Esse conjunto de decisões enfatizou que a execução das emendas de comissão deve estar condicionada à publicação detalhada das informações sobre o autor da proposta (comissão responsável), o objeto e o beneficiário final, tudo devidamente registrado no Portal da Transparência.

Além disso, foi estabelecida a vedação explícita à prática conhecida como “rachadinha” — ou seja, o fracionamento informal e não oficial dos recursos para atender demandas individuais de parlamentares. Tal prática, além de configurar grave desvio ético, viola o princípio da impessoalidade e compromete a lógica intrínseca de atuação colegiada que caracteriza as comissões permanentes do Congresso Nacional.

Para reforçar o cumprimento dessas determinações, o STF determinou novas diretrizes para o exercício de 2025. Entre elas, destaca-se a exigência de observância estrita das disposições da Lei Complementar nº 210/2024, que introduziu requisitos mais robustos de

fiscalização e controle sobre as emendas RP-7 (emendas de bancada) e RP-8 (emendas de comissão). O julgamento também fixou a obrigatoriedade de uma auditoria detalhada da Controladoria-Geral da União (CGU) programada para outubro de 2025, com foco na vedação ao “rateio” dos valores e na fragmentação inadequada dos objetos das emendas. O plano de trabalho para essa auditoria deve ser apresentado ao relator do caso no prazo de 15 dias corridos, conforme especificado no voto do relator:

10. Para o exercício de 2025, quanto às ‘emendas de bancada’ (RP 7) e às ‘emendas de comissão’ (RP 8), devem ser observadas as disposições da LC nº 210/2024, conforme delineado nesta decisão. Em outubro de 2025, será realizada auditoria da CGU especificamente quanto à vedação de ‘rateio’ dos valores e de fragmentação dos seus objetos, conforme plano de trabalho a ser apresentado a este Relator, no prazo de 15 (quinze) dias corridos. (STF, 2024, p.63)

No tocante à execução, as RP-8 devem ser acompanhadas de plano de trabalho detalhado, com identificação precisa do objeto e do beneficiário, compatibilidade com os programas orçamentários vigentes e atendimento aos critérios técnicos definidos pelo Executivo. Além disso, o governo federal poderá condicionar a liberação dos recursos à comprovação de regularidade documental e financeira, inclusive para emendas de exercícios anteriores.

Essas emendas não podem ser utilizadas para despesas obrigatórias, como pagamento de pessoal ou encargos da dívida, estando restritas a despesas discricionárias, tais como investimentos em políticas públicas ou custeio de ações específicas. Essa vedação visa preservar a estrutura legal da execução orçamentária e evitar comprometimentos estruturais com gastos recorrentes.

A fiscalização sobre as RP-8 é exercida por órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), além da própria sociedade civil, a partir das exigências de transparência ativa impostas pelo STF.

Por fim, as emendas de comissão podem ser formuladas tanto para acréscimo de novas despesas quanto para cancelamento de dotações existentes. Devem especificar o programa de trabalho, o localizador da ação e os valores correspondentes, sendo sua execução vinculada ao cumprimento dos marcos legais e técnicos previstos na LOA.

Quadro 4 – Características das Emendas de Comissão (RP-8)

Critério	Descrição
Característica	
Natureza	Propostas por comissões permanentes do Congresso Nacional.

Destinação	Políticas públicas de interesse coletivo, conforme a área temática da comissão proponente.
Distribuição	Vedado o fracionamento entre parlamentares; não pode ser individualizada.
Critérios de Apresentação	Indicação do autor (comissão) e do beneficiário final; plano de trabalho detalhado e documentação obrigatória.
Transparência	Obrigatória a publicação no Portal da Transparência; rastreabilidade e controle público exigidos pelo STF.
Fiscalização	Exercida por TCU, CGU e demais órgãos de controle externo.
Requisitos Técnicos	Exige plano de trabalho, identificação precisa do objeto e do beneficiário, e compatibilidade com o orçamento.
Vedações	Proibido uso para despesas obrigatórias; somente para despesas discricionárias.
Procedimentos Orçamentários	Podem incluir novas despesas (acréscimos) ou cancelar dotações; sujeitas a execução conforme a LOA.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados (2025).

3.5 Emendas de Relator-Geral (RP-9)

As emendas RP-9 referem-se às propostas feitas pelo relator-geral do Orçamento da União e têm sido objeto de discussões significativas, especialmente em relação à sua transparência, controle e execução. Elas visam ajustar o projeto orçamentário, mas também têm sido usadas para alocar recursos conforme as demandas de parlamentares e outros agentes públicos.

As emendas RP-9 são originadas pelo relator-geral do Orçamento com o intuito de corrigir falhas ou realizar ajustes técnicos no projeto orçamentário. Embora tradicionalmente usadas para esses fins, passaram a ser utilizadas também para atender às demandas de parlamentares e agentes públicos, alocando recursos conforme necessidades identificadas durante a tramitação do orçamento.

Essas emendas são classificadas como despesas discricionárias, o que significa que não possuem caráter obrigatório como as emendas individuais ou de bancada. A sua execução depende da disponibilidade de recursos no orçamento e do cumprimento das normas de transparência e controle estabelecidas embora tenha se tornado, contraditoriamente a faixa mais importante em anos específicos do orçamento federal, mesmo tendo finalidade precípua de saneamento de defeitos e omissões alocativas.

A distribuição das emendas RP-9 segue critérios de proporcionalidade e impessoalidade, sendo dividida entre as bancadas partidárias conforme o número de parlamentares. Além disso, há uma alocação para as mesas diretoras da Câmara e do Senado, e para os presidentes e relatores da Comissão Mista de Orçamento.

Desde 2023, 80% dos recursos são distribuídos proporcionalmente às bancadas partidárias, 15% às mesas diretoras e 5% à Comissão Mista de Orçamento. É imprescindível a identificação do parlamentar que solicitou o recurso e do beneficiário final, com a devida publicação no Portal da Transparência. Além disso, pelo menos 50% desses recursos devem ser direcionados a áreas como saúde, educação e assistência social. Isso se deu com a Resolução nº 1 de 2022 conjunta das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que impôs:

Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas exclusivamente de indicações cadastradas por parlamentares, as quais podem ser fundamentadas em demandas apresentadas por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil. § 3º As indicações do Relator-Geral das programações referidas no caput, obedecerão, em relação ao valor previsto no § 1º, do art. 53, a seguinte proporção:

I – até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO;
 II – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;
 III – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

IV – até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral;

V – até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral.” (NR) (BRASIL, 2022, online)

As emendas RP-9 têm algumas vedações importantes. Não podem ser usadas para despesas obrigatórias, como o pagamento de pessoal ou encargos da dívida pública. Devem ser destinadas a despesas discricionárias, como investimentos ou custeio de políticas públicas. Além disso, as emendas devem estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e indicar a fonte de recursos, que geralmente é a anulação de dotações existentes. Outra exigência importante é a identificação clara do solicitante e do beneficiário final, garantindo a rastreabilidade do uso dos recursos.

O STF determinou que a execução das emendas RP-9 deve ser acompanhada de total transparência, garantindo a rastreabilidade de todos os dados, incluindo o autor da indicação, os valores e os beneficiários. O pagamento das emendas pode ser suspenso caso não sejam cumpridas as exigências de transparência e controle. A fiscalização dessas emendas é realizada por órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), com auditorias específicas voltadas para recursos destinados a ONGs e entidades do terceiro setor. Este assunto será explorado melhor posteriormente quando da análise dos julgados sobre esse tópico.

As emendas RP-9 podem envolver apropriação (acréscimo de dotação), remanejamento (realocação de recursos) ou cancelamento (redução de dotações). O relator-

geral do Orçamento é responsável por cadastrar e indicar as programações, mas a execução dessas emendas depende do cumprimento de exigências legais e técnicas, além da publicação dos dados exigidos pelo STF. Os restos a pagar de anos anteriores só podem ser pagos se atendidas as condições de transparência e rastreabilidade.

Uma análise preliminar dessa dotação mostra que as exigências das determinações judiciais reduziram a importância financeira desse tipo de dotação orçamentária. Conforme observado no gráfico 1 acima, desde 2023 ela não é utilizada de forma significativa.

Quadro 5 – Características das Emendas de Relator-Geral (RP-9)

Critério/Característica	Descrição
Natureza	Propostas pelo relator-geral do Orçamento; despesas discricionárias
Destinação	Demandas parlamentares, agentes públicos e sociedade civil; 50% para saúde, educação e assistência social
Distribuição	80% para bancadas partidárias (proporcional ao número de parlamentares), 15% para mesas diretoras, 5% para CMO
Critérios de Apresentação	Identificação obrigatória do solicitante e beneficiário; publicação no Portal da Transparência
Transparência	Execução condicionada à rastreabilidade total e controle público, conforme decisões do STF
Fiscalização	TCU, CGU e órgãos de controle externo; auditoria especial para ONGs
Requisitos Técnicos	Compatibilidade com PPA e LDO; indicação de fonte de recursos; vedação para despesas obrigatórias
Vedações	Não pode ser usada para pessoal, encargos da dívida ou despesas obrigatórias
Procedimentos Orçamentários	Apropriação, remanejamento ou cancelamento; execução depende do cumprimento dos requisitos legais e técnicos

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados (2025).

4 AS DECISÕES DO SUPREMO E SUAS REPERCUSSÕES

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850 promovida pelo partido Cidadania, foi movida contra o chamado “orçamento secreto”, relacionado às emendas do relator-geral (classificadas como RP-9) no orçamento federal. Essas emendas surgiam de acordos pouco claros entre o Executivo e parlamentares, permitindo a destinação de recursos públicos sem transparência, em troca de apoio político nas votações.

4.1. Análise do Acórdão da ADPF 850

Na análise da Ministra Rosa Weber, ela destacou o histórico do caso, incluindo a medida cautelar que já havia exigido a transparência dos documentos dessas emendas, até chegar ao mérito do voto que foi acolhido pela maioria.

Em seu voto, Rosa Weber constatou violação objetiva de preceitos fundamentais da Constituição por esse esquema. Ela apontou ofensa aos princípios da transparência, publicidade e impessoalidade na gestão de recursos públicos, bem como ao planejamento orçamentário e à responsabilidade fiscal, dada a execução de despesas negociadas à margem do processo público regular. Destacou que, embora a Constituição autorize emendas parlamentares ao orçamento, as emendas de relator deveriam destinar-se *exclusivamente* a correção de erros ou omissões na lei orçamentária (conforme o art. 166, §3º, III, “a”, da CF) – finalidade que vinha sendo desvirtuada pelo RP-9. Veja-se:

O condicionamento da liberação de recursos contemplados nas aludidas emendas à adesão de parlamentares aos interesses do Governo em votações, ainda que potencial, evidencia verdadeiro desvio de finalidade na distribuição dos recursos do orçamento, a revelar uma estrutura legislativa incompatível com o desenho constitucional da **separação entre os Poderes** (art. 2º da CF). **A lógica da independência entre os poderes é subvertida**, deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional, das vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 109, grifou-se)

Ressaltou ainda a ministra, que as emendas do relator violariam diretamente a Transparência e o Acesso a informação desejados dos atos orçamentários públicos:

[...] as **emendas do Relator representam uma direta violação ao direito de acesso à informação, ao primado da transparência** e da máxima divulgação dos fatos de interesse público. Inserem-se em um contexto de mitigação do controle social sobre o gasto público e de desconstrução dos sistemas de fiscalização e de prestação de contas pelos gestores públicos.”

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 94, grifou-se)

Na visão da relatora, ao invés de se limitar a ajustes técnicos pontuais, o dispositivo RP-9 foi transformado em um mecanismo para concentrar grandes somas de recursos sob o controle de um único relator. Tudo isso ocorria sem transparência, sem critérios objetivos e à margem das prioridades que deveriam ser definidas pelo Executivo, resultando em decisões opacas e sem justificativas claras para o público. Essa prática acabava, comprometendo tanto o planejamento orçamentário quanto a própria lógica de freios e contrapesos entre Executivo e Legislativo. o que esvaziou o modelo constitucional orçamentário e a própria separação de poderes na elaboração do orçamento. A Relatora enfatizou que o Judiciário não invade a esfera de escolhas legítimas do legislador, mas cabe ao STF zelar pelo respeito às balizas constitucionais do processo orçamentário – especialmente quando há lesão a direitos e princípios fundamentais, como no caso.

Por maioria, o Plenário acompanhou o voto da Relatora, julgando procedentes as ADPFs (850 e correlatas) para invalidar o “orçamento secreto”. Em termos concretos, a decisão (p. 32 do acórdão) determinou a inconstitucionalidade do desvirtuamento do RP-9: Foi declarada a inconstitucionalidade do uso das emendas de relator-geral fora de sua finalidade original – ou seja, do mecanismo de captura de grandes quantias do orçamento pelo RP-9 sem obedecer às regras constitucionais de emendas e à transparência orçamentária. Igualmente, o Ato Conjunto 1/2021 das Mesas da Câmara e do Senado e a Resolução nº 2/2021-CN (que regulamentavam a distribuição sigilosa dessas emendas) foram invalidados pelo Tribunal.

Implementou a interpretação conforme às LOAs de 2021 e 2022: A Corte conferiu interpretação conforme à Constituição às Leis Orçamentárias Anuais de 2021 e 2022, explicitando que fica vedado utilizar despesas classificadas como RP-9 para atender solicitações e indicações de beneficiários feitas por deputados, senadores, relatores da CMO ou quaisquer agentes externos não vinculados à administração pública federal. Em outras palavras, proibiu-se a prática de parlamentares individuais direcionarem verbas via RP-9 – prática essa que caracterizava o orçamento secreto.

Transparência retroativa e prazo de 90 dias: Foi ordenado, no prazo de 90 (noventa) dias, que todos os órgãos e unidades orçamentárias da administração que executaram despesas via RP-9 nos exercícios de 2020, 2021 e 2022 publiquem dados detalhados sobre essas despesas. Essa publicidade deve incluir os serviços, obras e compras realizadas com tais verbas, bem como a identificação nominal dos solicitantes e beneficiários de cada destinação de recurso. Ou seja, a decisão tornou obrigatória a divulgação pormenorizada de quem pediu e quem recebeu

recursos do orçamento secreto nesses anos, iluminando retroativamente um processo antes sigiloso. O prazo de 90 dias (contado da decisão em 19/12/2022) visava dar tempo hábil para compilar e divulgar essas informações, reconhecendo a dificuldade operacional, mas sem permitir omissão. Vale notar que a decisão manteve as leis orçamentárias pretéritas formalmente íntegras – não houve anulação das dotações já executadas – porém impôs essa condição de transparência total sobre elas, em evidente modulação dos efeitos retroativos (a Corte optou por não desfazer gastos passados, apenas expô-los à luz pública).

4.1.1 Fixação de Tese Vinculante

A maioria estabeleceu ainda uma tese de julgamento (p. 114 do acórdão) para orientar casos futuros. A tese firmada declara que “as emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, §3º, III, ‘a’, da CF, vedada a sua utilização indevida para criação de novas despesas ou ampliação de programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.”. Esta tese tem efeito vinculante sobre os poderes públicos e instâncias inferiores, consolidando o entendimento de que qualquer uso das emendas RP-9 fora do estreito âmbito de correção técnica é inconstitucional. Em seu voto a relatora ainda afirma:

*Entendo plenamente comprovado, no caso, que a instrumentalização do mecanismo de emendas do Relator para a introdução, no orçamento, de novas programações e despesas de caráter primário, se opõe frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 108)*

Na prática, esse enunciado impede que se recrie, sob outra forma, um “orçamento paralelo” oculto nas leis orçamentárias: reforça-se que toda alocação que não corresponda a ajuste de erro/omissão deve seguir os trâmites ordinários (emendas individuais, de bancada etc., que têm transparência e limites definidos).

Com a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto e a fixação dessa tese, encerra-se a prática que permitia a líderes políticos controlarem fatias bilionárias do orçamento sem transparência ou critérios impessoais. A partir de então, nenhuma despesa via RP-9 pode ser executada de forma oculta ou negociada politicamente à margem – essas emendas ficam restritas à função corretiva estritamente técnica. Isso provoca uma redistribuição do poder orçamentário: o Poder Executivo recupera protagonismo no planejamento e alocação

de recursos (já que não terá parte do orçamento apropriada secretamente pelo Legislativo), enquanto os parlamentares perdem o instrumento de barganha opaco que possuíam.

No entanto, congressistas ainda podem influir no orçamento por meio de emendas individuais e de bancada (RP-6 e RP-7), mas essas serão transparentes, publicadas nominalmente e equitativas entre os parlamentares – diferentemente do RP-9 secreto, que beneficiava apenas alguns escolhidos.

Além disso, a publicidade integral dos documentos referentes às despesas passadas permitirá escrutínio público e institucional sobre o período em que vigorou o orçamento secreto. Espera-se que a divulgação dos nomes dos solicitantes e beneficiários das verbas RP-9 em 2020-2022 traga consequências políticas: eventuais favoritismos, irregularidades ou mesmo corrupção associados a esses repasses poderão vir à tona, sujeitando os responsáveis à cobrança da opinião pública e possivelmente a investigações.

A longo prazo, a decisão estabelece um novo patamar de transparência e controle no processo orçamentário, funcionando como um freio a práticas clientelistas. Vale lembrar que o Congresso Nacional, após o julgamento, precisou ajustar a legislação orçamentária e as práticas internas para se adequar à decisão – por exemplo, redistribuindo os recursos antes concentrados no RP-9 em modalidades de emendas mais rastreáveis e impessoais. Em suma, a decisão fortalece a institucionalidade e isonomia na alocação de recursos públicos, alinhando o orçamento da União aos princípios republicanos.

4.1.2. Votos Convergentes

A maioria formou-se com a Relatora Rosa Weber e os Ministros Cármen Lúcia, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski, que concordaram com o resultado e fundamentos centrais do voto vencedor. Esses ministros enfatizaram, em suas falas ou votos escritos, pontos complementares que reforçaram os fundamentos da decisão, embora sem divergir quanto à conclusão ou às medidas adotadas.

4.1.2.1. Min. Cármen Lúcia:

A Ministra Cármen Lúcia apresentou voto totalmente convergente com o de Rosa Weber, ressaltando dados que ilustravam o desvirtuamento das emendas de relator. Ela lembrou, por exemplo, que a Constituição estabelece limites percentuais para as emendas (no art. 166, §9º) e observou que a fatia do orçamento controlada por emendas do relator saltou de 3,4% em

2014 para mais de 30% em 2020, em flagrante afronta à excepcionalidade desse poder de emenda.

Esse crescimento exponencial demonstraria, segundo Cármen, a deturpação completa da finalidade original – o que corrobora a transgressão constitucional. Cármen Lúcia também destacou que a relatora já havia esmiuçado o histórico e os problemas de transparência, de modo que acompanhava integralmente as conclusões de Rosa Weber, a seguir:

Da mesma forma, o art. 166, no § 3º, estabelece não apenas como se dá a emenda, a emenda específica do relator, mas também seus limites, sua finalidade de correção e o limite de percentuais - está no § 9º -, que, como Vossa Excelência mostrou e hoje também foi aqui repisado, de 3,4%, em 2014, passou a mais de 30%, em 2020, a demonstrar que esse percentual não é apenas descumprido, mas afrontado, de alguma forma, pela multiplicação que se teve. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 262)

Em seu voto, Cármen concordou em julgar as ADPFs procedentes nos mesmos termos propostos pela Relatora, inclusive quanto à necessidade de parcialmente conhecer algumas ADPF conexas e desconsiderar pontos prejudicados (como um decreto já revogado) – detalhes processuais que não afetaram a decisão principal.

Cármen Lúcia votou por condenar o orçamento secreto nos exatos termos do voto vencedor, sem ressalvas, reforçando que a prática examinada violou profundamente o desenho constitucional do orçamento.

4.1.2.2. Min. Luís Roberto Barroso:

O Ministro Barroso também acompanhou integralmente o voto da Relatora e chegou a elaborar um voto por escrito (antecipado) endossando e expandindo alguns aspectos. Barroso elogiou o voto de Rosa Weber por cobrir exaustivamente os aspectos fáticos, históricos e jurídicos do caso.

Ele enfatizou que a existência de lesão a preceitos fundamentais – notadamente os princípios da igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração, bem como o cerne do sistema orçamentário constitucional – justifica a atuação enérgica do Tribunal. Barroso destacou que *nenhuma lesão a direito pode ser excluída da apreciação judicial* (art. 5º, XXXV, CF) e que o que se discutia era exatamente o direito dos entes federativos e dos parlamentares a uma distribuição equitativa dos recursos, e do povo brasileiro a um uso racional e transparente do dinheiro público.

Em sua conclusão (voto escrito, p. 234-236), Barroso declarou procedentes as ADPFs na íntegra, declarando a inconstitucionalidade do RP-9 e confirmando a cautelar anteriormente deferida. Ele endossou formalmente a necessidade de providências tanto retroativas quanto prospectivas para dar transparência ao orçamento: Barroso especificou, por exemplo, que os documentos que embasaram a distribuição de recursos via RP-9 em 2020 e 2021 devem ser amplamente publicizados, e que todas as demandas de parlamentares para alocação de emendas RP-9 devem, doravante, ser registradas em uma plataforma eletrônica centralizada, em observância aos princípios da publicidade e transparência.

Essas proposições de Barroso coincidem com o conteúdo da decisão final – ou seja, ele reforçou pontos que a própria Rosa Weber também contemplou (publicidade dos atos pretéritos e criação de mecanismos de controle para o futuro).

Barroso alinhou-se ao voto vencedor e sublinhou a importância de institucionalizar a transparência – a sua manifestação deixa claro que a implementação prática da decisão (como a criação de sistemas de registro eletrônico das emendas) seria crucial para efetivar os princípios constitucionais na execução orçamentária.

4.1.2.3. Min. Ricardo Lewandowski:

O Ministro Lewandowski acompanhou o relator sem reservas e, durante os debates, fez observações concordantes com o espírito da maioria. Lewandowski teria salientado o caráter histórico daquela decisão, mas advertiu que ela não encerraria definitivamente o tema, sendo “apenas mais um capítulo dessa história” em evolução.

Esse comentário, citado posteriormente pelo Min. Gilmar Mendes, indica a visão de Lewandowski de que a decisão do STF compunha um processo contínuo de aprimoramento institucional. Em essência, Lewandowski vislumbrou que cabia ao Legislativo dar sequência construtiva ao julgado, adaptando-se às diretrizes constitucionais reafirmadas pelo Tribunal. No tocante ao resultado, ele votou tal como Rosa Weber, pela procedência das ações e fim do esquema RP-9, compartilhando das críticas à falta de impessoalidade e transparência desse modelo.

4.1.2.4. *Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e Luiz Fux*

Ambos os ministros, à época integrantes do Pleno, também votaram com a Relatora. Não elaboraram votos escritos extensos conhecidos publicamente; suas manifestações orais na

sessão foram breves e assertivas no sentido de acompanhar o voto de Rosa Weber na totalidade. Barroso afirmou em entrevista ao UOL: “Numa República não existe alocação de recurso público sem a clara indicação de onde provém a proposta, de onde chega o dinheiro e a verificação se chega o dinheiro” (UOL, 2022).

Tanto Fachin quanto Fux já vinham, em jurisprudência anterior, defendendo a supremacia dos princípios da moralidade e transparência na gestão orçamentária. No caso concreto, não registraram divergências quanto às conclusões. Fachin chegou a declarar para o Estadão, em momentos anteriores:

Cuida-se de uma rubrica orçamentária envergonhada de si mesma, instituída com o propósito de esconder por detrás da autoridade da figura do relator-geral do orçamento uma coletividade de parlamentares desconhecida, favorecida pelo privilégio pessoal de poder exceder os limites de gastos a que estão sujeitos no tocante às emendas individuais, em manifesto desrespeito aos postulados da execução equitativa, da igualdade entre os parlamentares, da observância de critérios objetivos e imparciais na elaboração orçamentária e, acima de tudo, ao primado do ideal republicano e do postulado da transparência no gasto de recursos públicos. (Estadão, 2021)

O Min. Fux, que presidira o STF até pouco antes do julgamento, enfatizou a necessidade de respeito ao desenho institucional do orçamento previsto na Constituição, e o Min. Fachin frisou a centralidade do princípio republicano da publicidade. Assim, ambos aderiram integralmente às determinações de invalidar o orçamento secreto e impor as medidas de abertura de dados e respeito aos limites constitucionais das emendas.

4.1.2.5. Síntese dos Votos Convergentes

Em suma, os ministros que acompanharam a Relatora convergiram na condenação do orçamento secreto, agregando considerações que robusteceram a fundamentação. Cármen Lúcia trouxe a perspectiva dos percentuais extrapolados e a afronta ao texto constitucional explícito; Barroso realçou a necessidade de mecanismos concretos de transparência para prevenir futuras opacidades; Lewandowski lembrou que o controle judicial é parte de um processo maior de aprimoramento democrático. Nenhum deles divergiu quanto à modulação adotada – todos concordaram com a divulgação das informações pretéritas em 90 dias e com a manutenção formal dos orçamentos anteriores (sem invalidação de despesas já feitas).

Tampouco divergiram quanto à tese de fundo; o entendimento de que a execução orçamentária deve observar os princípios republicanos e que práticas distributivas sem transparência são inconstitucionais foi unânime na maioria. Desse modo, os votos convergentes reforçaram a autoridade do posicionamento do STF e sinalizaram ao país, de forma coesa, a

prioridade absoluta da transparência, da impessoalidade e do interesse público na alocação de recursos daqui em diante.

4.1.3 Votos Divergentes

Cinco ministros registraram votos parcialmente divergentes, ou seja, acompanharam em parte os entendimentos da maioria, mas propuseram soluções diferentes quanto ao alcance ou à forma da decisão. Foram vencidos parcialmente os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. **Importa frisar que nenhum dos votos divergentes defendeu integralmente a manutenção do status quo do orçamento secreto** (grifou-se); todos reconheceram, de algum modo, a existência de problemas de transparência ou conformação constitucional. As divergências residiram principalmente no remédio a ser adotado: em vez de simplesmente declarar a inconstitucionalidade plena do esquema RP-9 e restringi-lo a erros e omissões, esses ministros sugeriram modulações ou ajustes normativos diferenciados. A seguir, analisamos cada voto divergente e suas teses, indicando as consequências práticas que cada postura poderia ter acarretado.

4.1.3.1. *Min. André Mendonça*

Em seu voto (voto escrito antecipado, pp. 132-133 do acórdão), o Ministro André Mendonça concordou que a falta de transparência e critérios no RP-9 era preocupante, mas mostrou-se mais cauteloso em rotular imediatamente o mecanismo como inconstitucional. Ele adotou a teoria do “estado de inconstitucionalidade progressiva”, afirmando que a prática das emendas de relator “ainda é constitucional, mas encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade” caso não sejam corrigidos os vícios.

Ou seja, Mendonça não chancelou o orçamento secreto tal como implementado, mas preferiu uma abordagem de interpretação conforme e de imposição de ajustes sem a declaração de nulidade total. Afirmou ainda que existe uma distorção temporal na forma como o orçamento público foi feito, citando Maurer, afirma:

A efetivação do orçamento é, de novo, assunto do Executivo. A expressão habitual, todavia, não é completamente afortunada, porque o Executivo, na realidade, não efetiva o orçamento, mas, no exercício de suas atividades administrativas efetivadoras da lei e outras, extrai os meios postos à disposição no orçamento. O Executivo não é, como já foi exposto, obrigado a gastar os meios, mas é limitado pelas determinações

do orçamento em sua atividade.” (MENDONÇA, BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 363)

Concretamente, seu voto propôs duas providências principais: (1) determinar que o Legislativo regulamente detalhadamente as emendas do relator, explicitando de antemão os critérios objetivos para fixar o volume de recursos do RP-9 e sua distribuição entre Câmara e Senado, com respeito ao papel da Comissão Mista de Orçamento; e (2) assegurar que as emendas RP-9 atinjam o mesmo nível de transparência e controle já existente para as emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7).

Em suma, Mendonça defendeu incorporar o RP-9 ao arcabouço legal de modo a tornar suas regras claras e equipará-lo em transparência às outras modalidades. Ademais, ele fez um alerta contra equiparar indevidamente as emendas de relator às individuais em termos de execução obrigatória: André Mendonça ponderou que o legislador não deveria estender ao RP-9 a mesma obrigatoriedade de execução das emendas impositivas individuais, nem fugir das leis setoriais e critérios distributivos estruturantes (por exemplo, índices de população e desenvolvimento para repasse federativo).

Essa ressalva visava impedir que se transformasse o RP-9 numa espécie de “emenda impositiva coletiva disfarçada”, algo que agravaria distorções. Efeito

Se a posição de André Mendonça tivesse prevalecido, o orçamento secreto não seria declarado inconstitucional de imediato. Em vez disso, o STF daria um voto de confiança condicional ao Congresso: caberia ao Legislativo, em prazo razoável, aprovar normas saneadoras (uma reforma do processo orçamentário) para corrigir a opacidade e falta de critérios do RP-9.

Assim, compreendo que, apesar de ainda constitucional, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade, no regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, fórmulas normativas tais como: (1) a expressão “e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea ‘b’ do inciso III, com ‘RP 9’”, contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022), cujo teor submete o cancelamento de despesas classificadas como RP 9 à prévia concordância do Relator-Geral; e (2) a expressão “a execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”, prevista no art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 301)

Na prática, o orçamento de 2023, por exemplo, poderia ainda conter emendas RP-9, mas o Congresso seria instado a justificar previamente os montantes, distribuir cotas de forma impessoal e registrar todas as solicitações e execuções de forma transparente. A longo prazo, a não adoção dessas medidas pelo Parlamento poderia levar a um reconhecimento formal de inconstitucionalidade.

A vantagem dessa abordagem seria evitar sobressaltos imediatos na execução orçamentária, mantendo a destinação de recursos já planejada para aquele exercício, enquanto se implementam gradualmente melhorias de transparência.

Por outro lado, a desvantagem seria depender inteiramente da autorreforma legislativa – risco de o Congresso procrastinar ou aprovar normas apenas cosméticas. Em síntese, Mendonça buscou uma solução de transição: manter a ferramenta orçamentária, porém domesticada pela legalidade e prestes a se tornar inconstitucional se persistissem abusos. No julgamento, essa visão ficou vencida, já que a maioria preferiu uma declaração de incompatibilidade mais categórica.

4.1.3.2. Min. Nunes Marques

O Ministro Nunes Marques também apresentou voto divergente em parte, com enfoque na modulação temporal e segurança jurídica. Ele reconheceu a importância da transparência ativa, comparabilidade e rastreabilidade dos dados relativos às emendas do relator, manifestando concordância com a necessidade de divulgar informação detalhada sobre solicitações e execuções dessas emendas, em linha com os princípios da publicidade (CF - art. 37) e da gestão fiscal responsável. Nunes Marques também partiu de uma visão mais contida quanto ao papel institucional do STF na regulamentação dessa matéria, vejamos:

Creio que o Poder Judiciário não detém todos os elementos indispensáveis, nem mesmo a função institucional, de avaliar o acerto ou desacerto de decisões parlamentares sobre orçamento, sobretudo num nível tão geral, como é esse de definir os procedimentos de formulação e execução de emendas parlamentares. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 105)

Sem Embargo, Nunes Marques propôs preservar integralmente os efeitos dos orçamentos já executados nos anos anteriores. Em seu voto, ele “ressalvou os orçamentos dos exercícios de 2020 e 2021, assim como todos os anteriores”, entendendo que a tramitação e execução dessas leis, embora passíveis de crítica, obedeceram à compreensão jurídica então vigente, que não era objeto de controvérsia naquele momento.

Essa passagem indica que, para Nunes Marques, não seria adequado invalidar ou reprovar retroativamente algo que, à época, não fora considerado ilegal – uma aplicação do princípio da confiança legítima. Consequentemente, seu voto sugeria que a Corte não maculasse os atos passados do orçamento secreto. Quanto ao futuro, Nunes Marques, tal como Mendonça, enfatizou que todas as solicitações e distribuições de emendas RP-9 doravante observassem

rigorosamente a transparência e os ditames constitucionais. No tocante à decisão de mérito, porém, ele possivelmente discordou de declarar formalmente *inconstitucional* o próprio “indicador RP-9” – sua ênfase recaiu em aperfeiçoar a publicidade e manter hígidos os resultados pretéritos.

Se sua tese fosse selecionada, o impacto imediato seria moderado. Os anos passados (2019, 2020, 2021 etc.) ficariam intocados, sem qualquer censura judicial explícita – provavelmente nem a obrigação de divulgar retroativamente dados desses anos seria imposta, já que ele os considerou fora de questão (note-se que ele menciona até “todos os anteriores”, sugerindo que não alcançaria 2020-2021 com ordens novas). Para frente, o orçamento secreto poderia continuar a existir, desde que com maior transparência e documentação.

Assim, na prática, o mecanismo RP-9 seria mantido, mas “às claras”: as negociações continuariam possíveis, porém sob escrutínio público. Essa perspectiva privilegiaria a continuidade orçamentária e evitaria conflitos entre poderes no curto prazo; contudo, persistiria o risco de uso clientelista dos recursos, apenas que agora o público saberia quem indicou e quem recebeu.

Nunes Marques aparentemente confiou que a própria transparência bastaria para coibir os piores excessos. Em resumo, ele adotou uma postura mais conservadora: manutenção das leis orçamentárias passadas e da ferramenta em si, com incremento de transparência, mas sem declaração forte de inconstitucionalidade. Essa visão foi minoritária – a maioria, embora também não tenha anulado o passado, foi além e impôs limites rígidos de conteúdo para o futuro (algo que Nunes não endossou completamente).

4.1.3.3. *Min. Alexandre de Moraes*

O Ministro Alexandre de Moraes também apresentou um voto parcialmente vencido, embora concordasse amplamente com a avaliação da maioria sobre os problemas do orçamento secreto. Durante o julgamento, na sessão de 15/12/2022, Moraes destacou que iria resumir sua manifestação, pois a Relatora já havia abordado o histórico orçamentário, os princípios aplicáveis e os desafios relacionados à transparência, incluindo graves questões de corrupção geradas por essas emendas ocultas.

Ele estruturou sua análise em três pontos principais: (a) a competência legislativa sobre orçamento; (b) as modalidades de emendas criadas pelo Congresso; e (c) as exigências de transparência, eficiência e isonomia no processo orçamentário. Essa abordagem revela sua preocupação em tratar tanto dos aspectos formais, como quem pode legislar sobre orçamento e

de que maneira, quanto dos aspectos materiais, que envolvem garantir que a execução seja impessoal e igualitária.

Moraes concordou que a transparência implica a possibilidade de identificar a origem e o destino de todas as emendas e foi além, ressaltando a necessidade de evitar o direcionamento de recursos para um ou outro parlamentar sem critérios claros. Esse ponto é alinhado tanto com o voto da Relatora quanto com os pontos apresentados por Mendonça e Nunes Marques, todos reconhecendo que o problema central do RP-9 era a ausência de critérios objetivos na distribuição, o que permitia favorecimentos políticos aleatórios e violava a isonomia entre entes federados e parlamentares.

A divergência de Alexandre Moraes surgiu na solução proposta para o futuro. Apesar de apoiar a declaração de inconstitucionalidade do modelo atual, ele defendeu que, em vez de proibir completamente a prática das emendas de relator, a Corte deveria permitir sua continuidade, desde que sob rigorosas condições de transparência e equidade. Moraes parecia disposto a estabelecer critérios objetivos de distribuição, ao invés de simplesmente extinguir a possibilidade de influência parlamentar no orçamento coletivo.

Moraes também indicou concordância com outros aspectos abordados pelos colegas divergentes. Por exemplo, ele destacou que tanto Rosa Weber quanto Mendonça e Nunes Marques tangenciaram a questão do direcionamento parcial de verbas para indivíduos, algo que ele considerava inaceitável. Fica claro que Moraes teria proposto uma decisão modulada, afirmando que o orçamento secreto fere a Constituição, mas que a solução deveria incluir parâmetros objetivos para garantir transparência e prevenir arbitrariedades.

Se sua visão prevalecesse, o efeito seria semelhante ao voto de Dias Toffoli: uma reforma orçamentária que validasse a prática das emendas RP-9, mas com critérios claros e justos. Por exemplo, poderia haver exigências de que as verbas RP-9 fossem distribuídas equitativamente entre programas prioritários para todas as unidades da Federação, ou de acordo com indicadores de necessidade, evitando concentração política. Moraes também defendia que o dinheiro público fosse usado para gerar políticas públicas coordenadas nacionalmente (eficiência) e que todos os estados e parlamentares tivessem acesso equitativo a recursos (isonomia).

Em resumo, Alexandre de Moraes foi contrário à opacidade e ao clientelismo do orçamento secreto, mas favorável a uma solução que preservasse a atuação do Legislativo no orçamento, desde que respeitasse rigorosamente a Constituição. Seu voto, embora vencido em parte, contribuiu ao enfatizar a necessidade de critérios objetivos e planejamento nacional, pontos que eventualmente ecoaram nas adaptações posteriores do Congresso.

4.1.3.4. Min. Dias Toffoli

O Ministro Dias Toffoli apresentou um voto estruturado e divergente em parte, propondo uma saída intermediária altamente normativa. Toffoli partiu de uma premissa: o orçamento público deve servir aos objetivos fundamentais da República, como o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais (CF, art. 3º, II e III), e lembrou que o art. 165, §7º da CF determina que o orçamento deve reduzir desigualdades segundo critérios populacionais.

Com base nisso, Toffoli argumentou que o problema do RP-9 não podia ser examinado apenas pelo prisma da transparência, mas também da racionalidade alocativa: é necessário garantir que as emendas sirvam a políticas públicas coordenadas que reduzam desigualdades, em vez de pulverizar recursos de forma desordenada. Ele elogiou a iniciativa da relatora quanto à publicidade, mas buscou acrescentar uma dimensão de planejamento e justiça federativa.

No mérito, Toffoli votou por julgar procedentes as ADPFs, porém sua solução adotava a forma de uma decisão aditiva/modulativa. Em vez de limitar as emendas RP-9 apenas a erros e omissões, ele propôs que o STF fixasse condições para que as emendas de relator possam subsistir de forma constitucional. Especificamente, Dias Toffoli sugeriu que Poder Executivo e Congresso Nacional, no âmbito de suas competências, regulamentem em 90 dias a execução das emendas RP-9 segundo critérios objetivos (impondo uma espécie de moratória para ajuste).

Em seu voto (conclusão delineada possivelmente nas p. 31-32 do acórdão), Toffoli enumerou diretrizes concretas a serem observadas nessa regulamentação, entre as quais: (1) que o Poder Executivo Federal publique anualmente, para cada estado e o Distrito Federal, uma relação de programas estratégicos e projetos prioritários nos quais, exclusivamente, poderiam ser alocadas as emendas de relator; (2) que as programações escolhidas sejam compatíveis com os objetivos de desenvolvimento e redução de desigualdades previstos na Constituição; (3) (embutido em seu voto, também menciona-se) a observância estrita dos princípios da transparência, proporcionalidade, imparcialidade e isonomia federativa na distribuição dessas verbas, o que sugere que as indicações de RP-9 deveriam ter critério proporcional (por exemplo, relacionados à população de cada unidade) e impessoal.

Além disso, Toffoli naturalmente apoiou a publicidade de dados (convergindo com esse ponto da maioria). Em essência, o Ministro não quis abolir o instrumento das emendas de

relator, mas transformá-lo: de um expediente politicamente arbitrário para um meio institucionalizado de alocação descentralizada de recursos, guiado pelo interesse público e transparência.

Se tivesse sido adotada a proposta de Toffoli, a decisão do STF teria dado um prazo (90 dias) para que Executivo e Legislativo juntos implementassem um novo regime para as emendas RP-9. Nesse período, provavelmente as despesas via RP-9 poderiam continuar, mas sob condição resolutive de ajuste legal. O Congresso possivelmente teria editado uma lei ou resolução estabelecendo, por exemplo, cotas proporcionais de RP-9 por estado, vinculadas a projetos específicos previamente indicados pelo Executivo como prioritários (saúde, educação, infraestrutura etc.), garantindo que essas emendas complementassem políticas públicas nacionais em vez de interesses individualizados.

As vantagens desse caminho seriam a manutenção do espaço de negociação orçamentária do Legislativo (evitando um atrito institucional), porém dentro de um marco transparente e objetivo, mitigando o uso personalista dos recursos. Teria, ainda, atendido a uma preocupação de desenvolvimento equilibrado do país – usando os recursos distribuídos politicamente para reduzir desigualdades regionais, e não para privilegiar currais eleitorais.

Em contrapartida, a eficácia dependeria do cumprimento de boa-fé dessas diretrizes pelos atores políticos. Toffoli essencialmente apostou numa solução conciliatória e construtiva, equilibrando o rigor constitucional com a realidade política orçamentária. No julgamento final, essa postura foi minoritária; contudo, nota-se que, na prática, após a decisão do STF, houve iniciativas no Congresso para redirecionar parte das verbas antes do RP-9 para emendas de bancada estadual (com distribuição mais uniforme) – o que guarda certa semelhança com a visão de Toffoli de uma alocação proporcional e transparente.

Em resumo, o voto de Dias Toffoli trouxe a perspectiva de uma reforma institucional do orçamento, em vez de sua mera invalidação, focando em planejamento e igualdade federativa como antídotos ao mal do orçamento secreto.

4.1.3.5. Min. Gilmar Mendes

O Ministro Gilmar Mendes compartilhou de alguns dos pontos levantados por Toffoli e Alexandre, divergindo parcialmente do voto da relatora. Em sua intervenção (incluindo um aditamento de voto na sessão de proclamação do resultado, p. 372-373 do acórdão), Gilmar Mendes classificou a decisão como “extremamente importante” para o aperfeiçoamento do direito financeiro e do processo político. Ele contextualizou o julgamento

como parte de uma evolução histórica: mencionou que, observando os últimos 10 anos, nota-se toda uma construção (uma “*tessitura*”) de acontecimentos que levaram a esse momento, envolvendo discussões sobre governança e governabilidade no país.

Em palavras próprias, disse que “este é apenas um capítulo” na evolução institucional, e não o epílogo da história. Gilmar chegou a citar o comentário do Min. Lewandowski de que o STF estava escrevendo mais um capítulo, concordando com essa visão de continuidade. Esses trechos indicam que Gilmar Mendes enxergou a problemática do orçamento secreto como sintoma de um contexto político maior – a relação entre Executivo e Legislativo na alocação de recursos – e sugeriu que a solução final não se esgota na decisão judicial, demandando também ações futuras dos poderes políticos.

No tocante ao aspecto jurídico, embora Gilmar certamente reconhecesse a necessidade de transparência (ele próprio tem jurisprudência firmando publicidade como requisito de legitimidade dos gastos públicos), sua divergência residiu provavelmente em não engessar completamente o orçamento impositivo do Congresso. É consistente com a posição que ele frequentemente adota: Gilmar tende a preferir decisões que acomodem os Poderes e induzam mudanças graduais, evitando rompantes.

Assim, é crível que ele apoiou algo próximo à proposta de Toffoli – interpretação conforme e modulação. De fato, em seu aditamento, após votar, ele declarou: “*É assim que voto, Presidente, entendendo que esta é uma decisão importante, mas ainda é um capítulo... Oxalá os debates aqui desenvolvidos inspirem mudanças construtivas nesse processo*” (2022, p.374). Esse apelo a “mudanças construtivas” denota que Gilmar Mendes esperava do Legislativo a implementação de melhorias no sistema de emendas, inspirado pelos parâmetros discutidos no julgamento.

Ele parece ter concordado com a invalidação do segredo nas emendas (ninguém defendeu manter segredo), mas possivelmente divergiu em pontos como: a rigidez da tese de usar RP-9 só para erros/omissões, ou a necessidade de manter alguma flexibilidade para políticas públicas regionais.

Caso fosse majoritária, o resultado seria semelhante ao delineado por Toffoli/Alexandre – manutenção condicionada do RP-9. Ou seja, o STF daria um recado forte contra a ausência de critérios e de publicidade, mas permitiria que o Congresso criasse um modelo normativo para as emendas de relator, adequado aos princípios constitucionais.

Durante esse período, possivelmente, as execuções orçamentárias em andamento seriam preservadas (para não gerar vazio ou descontinuidade em obras e serviços). A

expectativa expressa por Gilmar seria que a classe política aprendesse a lição e reformulasse o processo de forma transparente e republicana, evitando repetir os erros.

Note-se que Gilmar Mendes tem larga experiência tanto no Judiciário quanto na análise do sistema político; seu voto captou que a tensão entre necessidade de coordenação política e respeito às normas constitucionais exigia uma solução equilibrada. Ao chamar a atenção para a governabilidade, ele sugeriu que algum instrumento de negociação orçamentária sempre existirá – cabendo ao STF podar os abusos, mas não inviabilizar a atuação política legítima.

Assim, Gilmar Mendes acabou por endossar a condenação do orçamento secreto em si, porém sem fechar as portas para que “mais capítulos” dessa questão orçamentária sejam escritos pelo Legislativo, idealmente em conformidade com os valores constitucionais reafirmados pelo Tribunal.

4.1.3.6. Síntese dos Votos Divergentes

Todos os ministros vencidos concordaram em linhas gerais que o modelo vigente de emendas do relator era problemático e necessitava de mudança, sobretudo por carecer de transparência e critérios impessoais.

A divergência estava no remédio constitucional. Podemos agrupar os enfoques em dois: (1) Divergência moderada-processual: aqui se enquadram André Mendonça e Nunes Marques, que privilegiaram a ideia de não declarar nulidade, mas orientar melhorias e resguardar situações passadas. Mendonça focou na transitoriedade da inconstitucionalidade e no diálogo com o legislador, e Nunes Marques focou na segurança jurídica dos orçamentos pretéritos e numa transparência daqui em diante, sem cortar o instrumento. (2) Divergência reformista-substancial: aqui temos Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, os quais reconheceram a inconstitucionalidade essencial do orçamento secreto, mas preferiram uma solução construtiva – em vez de simplesmente proibir as emendas RP-9 extra “erros e omissões”, queriam redesenhar o instituto de modo constitucional.

Propuseram, em graus diferentes, impor critérios objetivos, planejamento nacional, isonomia federativa e prazos para o Congresso se ajustar, mantendo algum espaço para emendas coletivas, porém jamais secretas ou arbitrárias. Em termos de efeitos práticos, as divergências teriam resultado em cenários menos disruptivos para o Parlamento: o orçamento secreto seria corrigido “cirurgicamente” (transparência total e distribuição equânime) e não extirpado abruptamente. A maioria, contudo, entendeu que somente uma resposta mais categórica –

vedação do expediente e retorno ao modelo constitucional estrito – garantiria o respeito pleno aos preceitos fundamentais violados, mesmo que isso diminuísse o poder informal que certos grupos políticos detinham sobre o Orçamento.

4.1.4 Considerações Acerca do Julgado

O julgamento da ADPF 850 foi decisivo ao declarar inconstitucional o “orçamento secreto”, prática de destinação de verbas via emendas do relator-geral sem transparência ou critérios impessoais. O STF concluiu que tal mecanismo violava princípios constitucionais como publicidade, moralidade e igualdade federativa. Por maioria apertada, determinou a divulgação completa e retroativa dos dados das emendas RP-9 de 2020 a 2022, restringiu o uso do instrumento a correções técnicas na lei orçamentária e invalidou atos normativos internos do Congresso que institucionalizavam essas emendas sigilosas.

A decisão protegeu gastos já realizados, mas exigiu adaptação do Executivo e Legislativo em até 90 dias, equilibrando correção das distorções e preservação da segurança jurídica. Votos divergentes sugeriram mais flexibilidade ao Congresso para redesenhar o mecanismo, porém prevaleceu a proibição das práticas opacas. O STF enfatizou que o Parlamento pode atuar no orçamento, desde que respeite os princípios constitucionais.

Na prática, a decisão encerrou o modelo do orçamento secreto e reforçou a necessidade de transparência, com expectativa de fortalecer o controle social e exigir do Congresso a criação de mecanismos legítimos de participação parlamentar no orçamento. O julgamento estabeleceu um marco para conduta dos Poderes na gestão dos recursos públicos, reafirmando a centralidade da Constituição.

4.2 Julgamento Final da ADPF 851: Decisão, Votos e Efeitos

No julgamento final da ADPF 851, em 19 de dezembro de 2022, o STF acolheu em parte os pedidos dos partidos e proclamou a inconstitucionalidade do esquema.

4.2.1 Reconhecimento da Inconstitucionalidade e Estrutura da Decisão

O Acórdão, redigido nos termos do voto da ministra Rosa Weber, assentou o reconhecimento do “prejuízo” de atos posteriores (como decreto não mais vigente) e conheceu o mérito das petições, rejeitando preliminares.

Na fase de mérito, a Corte declarou incompatíveis com a Constituição as “práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’” e inconstitucionais os atos normativos que as endossavam. Impôs-se uma interpretação conforme à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e 2022: ficou vedado o uso das verbas sob o indicador RP 9 para atender indicações de parlamentares ou qualquer “usuário externo” não vinculado diretamente a órgãos federais, limitando-se a aplicação dessas emendas à correção de erros formais.

Em outras palavras, afastou-se o caráter vinculante das indicações feitas pelo relator-geral, orientando que os recursos consignados no RP 9 sejam executados pelos ministérios segundo as finalidades previstas nos programas orçamentários vigentes. Por fim, o Acórdão determinou que todas as unidades orçamentárias e órgãos que empenharam, liquidaram ou pagaram despesas classificadas no RP 9 entre 2020 e 2022 publiquem, em 90 dias, os dados integrais sobre serviços, obras e aquisições realizadas com esses recursos, incluindo a identificação dos solicitadores e beneficiários.

4.2.2 Composição da Maioria e Formação da Tese Vencedora

A votação final foi apertada (6 a 5). Seguiram o voto da relatora os ministros Ricardo Lewandowski, Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Cármen Lúcia e Luiz Fux, que concordaram em julgar inconstitucional o uso indiscriminado das RP 9. Os ministros Gilmar Mendes, André Mendonça, Nunes Marques, Dias Toffoli e Alexandre de Moraes formaram a minoria: em seus votos, defenderam apenas a adoção de medidas para melhorar a transparência das emendas, mas não a proibição total do mecanismo.

Destaca-se ainda que o Procurador-Geral da República, inicialmente contrário ao pedido, alterou seu parecer no dia do julgamento para aderir à posição da relatora, conferindo maior legitimidade à tese vencedora.

4.2.3 Votos Convergentes

No julgamento conjunto da ADPF 851/DF e demais ações correlatas, a relatora Ministra Rosa Weber, acompanhada pelos ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Luís Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, formou a corrente majoritária que conheceu e julgou procedentes os pedidos.

Esse grupo considerou objetivamente que o mecanismo do indicador RP 9 (“orçamento secreto”) violava normas constitucionais basilares – sobretudo os princípios da transparência, publicidade, impessoalidade e do planejamento orçamentário – e, por isso, ratificou a medida liminar em caráter de mérito.

No dispositivo majoritário, declararam inconstitucional o “desvirtuamento” das emendas de relator (RP 9) e determinaram, para os exercícios de 2020 e 2021, ampla publicidade dos documentos que fundamentaram a distribuição desses recursos. Adicionalmente, exigiram a criação de plataforma eletrônica centralizada para registrar, sob critérios de comparabilidade e rastreabilidade, todas as demandas de parlamentares por emendas de relator, em observância aos arts. 37, 163-A e 165 da Constituição Federal.

A Ministra Rosa Weber fundamenta seu voto na constatação objetiva da existência do "orçamento secreto" como prática institucional que viola preceitos fundamentais da Constituição, especialmente os princípios da transparência, publicidade, impessoalidade, legalidade, moralidade e eficiência (art. 37, CF). Vejamos:

À luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, dos valores republicanos e democráticos que dão fundamento à nossa 91. À luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, dos valores republicanos e democráticos que dão fundamento à nossa ordem constitucional e dos princípios que orientam o regime de transparência a que estão sujeitos os órgãos e autoridades públicas, as emendas do Relator representam uma direta violação ao direito de acesso à informação, ao primado da transparência e da máxima divulgação dos fatos de interesse público. Inserem-se em um contexto de mitigação do controle social sobre o gasto público e de desconstrução dos sistemas de fiscalização e de prestação de contas pelos gestores públicos. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 68)

Conferindo densidade específica, no âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado amplo acesso público. Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 99)

Desse modo, por inobservância dos parâmetros de equidade e eficiência na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, por não observarem critérios objetivos orientados em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), por desafiares as orientações que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V), entendo mostrarem-se incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana as 111. Desse modo, por inobservância dos parâmetros de equidade e eficiência na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, por não observarem critérios objetivos orientados em

conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), por desafiam as orientações que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V), entendendo mostrarem se incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana as indicações de beneficiários e prioridades de despesas de beneficiários e prioridades de despesas operacionalizadas, em caráter primário, por meio de emendas do Relator Geral do orçamento (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 111)

A ministra relatora também ressaltou que o sistema do orçamento secreto, objeto da Arguição em julgamento, afetava o interesse público, priorizando interesses paroquiais e não o real desenvolvimento estrutural que se espera do direcionamento dos investimentos orçados. Veja-se:

Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como “captura do orçamento”, representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 65)

Daí o sentido contemporâneo do dogma republicano, fundado na ideia de que a coisa pública, titularizada pelos integrantes do povo, deve ser administrada em benefício de toda a coletividade e em favor do bem comum – assegurada a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana nos conflitos entre os direitos das minorias e os interesses defendidos por maiorias eventuais –, preservando-se a coexistência entre os espaços privados, em que predomina a autonomia individual, e os espaços públicos, onde prevalece a vontade coletiva, sem que nos domínios reservados à soberania dos interesses populares jamais venha a se legitimar a preponderância de desígnios particulares em detrimento dos propósitos comuns. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 103)

Ela destaca que as emendas do relator (RP 9) não possuem previsão constitucional e funcionam como um mecanismo de ocultação da identidade dos parlamentares beneficiados, o que compromete o planejamento orçamentário e a responsabilidade fiscal. Weber enfatiza o impacto negativo dessas práticas sobre a capacidade do Estado de cumprir seus objetivos fundamentais (art. 3º, CF), além de ferir o direito fundamental à informação (art. 5º, XXXIII, CF).

O voto da relatora é detalhado, com análise histórica das emendas parlamentares e a evolução do seu uso para fins eleitoreiros e de barganha política, o que descaracteriza sua função legítima.

Ela conclui pela declaração de inconstitucionalidade das normas que viabilizam o orçamento secreto e pela vedação do uso das despesas classificadas sob RP 9 nas leis orçamentárias de 2021 e 2022.

A relatora adota uma perspectiva institucionalista e constitucionalista rigorosa, valorizando a transparência e o controle social como pilares da democracia e do Estado republicano. Sua análise é crítica ao uso político e opaco do orçamento público, defendendo a intervenção do STF para corrigir desvios sistêmicos que comprometem a governança pública.

Nessa linha, o Ministro Edson Fachin afirmou que acompanhava *in totum* o voto da relatora, julgando as arguições integralmente procedentes e declarando a inconstitucionalidade do RP 9 a partir da publicação do acórdão. Fachin enfatizou que a aplicação indiscriminada das emendas de relator comprometia a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes, “malferindo o sistema do presidencialismo”.

Ele reforça a ideia de que o orçamento secreto compromete a impessoalidade e a moralidade administrativa, além de fragilizar o planejamento e a responsabilidade fiscal. Fachin também ressalta o papel do STF em assegurar o direito fundamental à informação e o controle social.

Fachin adota uma visão alinhada à relatora, com ênfase na proteção dos princípios constitucionais e na necessidade de controle rigoroso das práticas orçamentárias para preservar a democracia.

A Ministra Cármen Lúcia, em seu voto, elogiou a fundamentação da relatora e ressaltou a importância do princípio da repartição de competências entre Executivo e Legislativo. Ao concluir seu pronunciamento, asseverou que julgaria procedentes os pedidos “exatamente nos mesmos termos” do voto da Relatora, ratificando, assim, a tese vencedora.

Cármen Lúcia destaca a importância dos princípios republicanos e democráticos, especialmente a publicidade e a moralidade administrativa. Assim, ela enfatiza que o orçamento público deve ser gerido com transparência e responsabilidade, rejeitando práticas que promovam a opacidade e a discricionariedade excessiva. Para ela, o "orçamento secreto" representa uma afronta direta à Constituição e aos direitos da sociedade de fiscalizar a gestão pública.

Luís Roberto Barroso alinhou-se a essa concepção constitucional, destacando que o caso envolvia um conflito entre poderes típico e que cabia ao STF demarcar os limites da atuação orçamentária de cada ente para evitar hegemonias indevidas.

Barroso acompanha integralmente a relatora, reforçando a necessidade de transparência e publicidade na execução orçamentária. Ele destaca o papel do STF na proteção dos preceitos

fundamentais que sustentam a democracia, especialmente no combate a práticas que fragilizam o controle social e a fiscalização dos recursos públicos. O ministro ressalta que a ocultação dos parlamentares beneficiários das emendas do relator viola o princípio da impessoalidade e fomenta a corrupção e o clientelismo.

Barroso adota uma visão firme contra práticas que distorcem o orçamento público para interesses particulares, defendendo o fortalecimento do controle institucional e social como forma de garantir a legitimidade do processo orçamentário.

O Ministro Ricardo Lewandowski também acompanhou integralmente a relatora, porém apresentou interpretação própria do dispositivo a ser adotado. Em seu voto, concluiu que o RP 9, ao permitir a “captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária”, consubstancia-se em desvio de finalidade incompatível com os postulados republicanos. O ministro adota uma perspectiva institucionalista, defendendo a intervenção do STF para corrigir práticas que violam a Constituição e comprometem a democracia.

Lewandowski, então, declarou a inconstitucionalidade do desvirtuamento das emendas do relator-geral e propôs a conversão da cautelar em julgamento de mérito com medidas concretas (como a vedação de uso do RP 9 para indicações parlamentares e a divulgação pormenorizada dos beneficiários das despesas).

Em síntese, os votos convergentes formaram o núcleo da tese vencedora, assentando que o “orçamento secreto” carece dos mínimos de transparência e controle exigidos pela Constituição (CF/1988) e impondo providências reparadoras que institucionalizaram a publicidade e a responsabilização fiscal.

4.2.4 Votos Divergentes

Em contrapartida, ficaram os votos divergentes de vários ministros que, embora reconhecessem pontos comuns – como a necessidade de maior transparência – insistiram na cautela institucional e no respeito às competências legislativas.

O Ministro Nunes Marques, por exemplo, anunciou que integrava a corrente minoritária desde o julgamento da liminar, defendendo deferência à separação dos Poderes e solução política para os supostos desvios orçamentários. Em seu voto, destacou que se deveriam preferir instrumentos internos de controle (como a tramitação de propostas de resolução pelo Congresso ou fiscalização pelo TCU) a uma intervenção abstrata do Judiciário, sob pena de “colocar em risco a continuidade de obras e serviços públicos”.

O Ministro defendeu o não conhecimento da ADPF por violação ao princípio da subsidiariedade, afirmando que a matéria deveria ter sido discutida através de uma ADI.

Ainda assim, Nunes Marques reconheceu a importância de aprimorar a publicidade das verbas, limitando-se a exigir que, nos orçamentos de 2022 em diante, o Congresso implementasse as condições de rastreabilidade propostas. Notavelmente, ressaltou a execução dos orçamentos de 2020 e 2021 (e anteriores) “por entender que... não apresentavam controvérsia”, ou seja, não retroagiu a decisão aos exercícios já aprovados.

O Ministro Dias Toffoli também afirmou divergir parcialmente da relatora. Reconhecendo que as emendas do relator deveriam obedecer a princípios orçamentários constitucionais (como publicidade ativa e afetação a finalidades públicas transparentes), Toffoli propôs que se exigisse do Congresso Nacional, em até 90 dias, normatizar esses requisitos para futuros repasses. Assim, em seu dispositivo, considerou procedentes apenas parte dos pedidos: definiu que novas regras de transparência, proporcionalidade e controle deveriam reger a execução da RP 9, mas não anulou imediatamente todas as despesas passadas. Toffoli explicitou que, embora a concretização da transparência fiscal seja corolário do Estado Democrático, a Corte deve respeitar o processo político e deixar aos Parlamentos a devida regulamentação, mitigando eventuais excessos pela via institucional.

Em suma, divergindo da maioria, Nunes Marques argumenta que as emendas do relator possuem previsão legal e que a prática não configura violação direta aos preceitos constitucionais apontados. Ele destaca que a transparência e a publicidade devem ser buscadas, mas que a utilização das emendas do relator é um instrumento legítimo de negociação política dentro do processo orçamentário.

Nunes Marques ressalta a importância da autonomia dos Poderes Legislativo e Executivo para gerir o orçamento, evitando interferência judicial excessiva.

Outros ministros divergentes reforçaram essa visão de cautela. André Mendonça alinhou-se a Nunes Marques na ênfase à legalidade e à modulação da solução, propondo apenas o reconhecimento formal da violação aos princípios da transparência e publicidade e determinando ajustes futuros pelo Congresso (sem outras sanções imediatas).

Gilmar Mendes, igualmente, assentou fundamentos similares ligados à independência dos Poderes e à importância do Legislativo no processo orçamentário, limitando-se a acompanhar a relatora em parte e indicando que apresentaria complemento em declaração de voto.

Em linha análoga, Alexandre de Moraes acompanhou integralmente os fundamentos da relatora, mas reconheceu apenas o prejuízo superveniente parcial nas ADPFs que atacavam

dispositivo já revogado, alinhando sua conclusão aos termos aprovados (sem, contudo, apresentar remédio autônomo). O ministro levantou ainda a questão de que há uma incoerência distributiva das emendas, oriundas da falta de critério objetivo para a dotação dos investimentos, ressaltou que o critério atual é político, mas que tem sido arbitrário, vejamos:

Deve haver prioridades, e temos de ter critérios razoáveis e proporcionais de destinação do dinheiro, destinação das verbas orçamentárias. Não se justifica que determinado município de cinco mil, de dez mil habitantes, tenha cem milhões em emendas, enquanto municípios de um, dois milhões de habitantes não tenham nada ou tenham pouquíssimo.

Ao mesmo tempo, sabemos - e foi dito aqui pelo Ministro Nunes Marques - que o critério é um critério político, mas um critério político discricionário, não arbitrário. Esse é o segundo ponto que me parece necessário destacar. Deve existir, deve ser fixado, algum critério.”

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 169)

O Ministro André Mendonça teve a opinião mais divergente, no sentido de que não vislumbrou no caso concreto desvirtuação constitucional própria à retificação judiciária. Sob a ótica do Ministro, tratou-se de uso político ao qual o instrumento estava sujeito. Vejamos:

Igualmente, não me parece correto caracterizar o estado de coisas vislumbrado a partir de 2020 como um desvio de finalidade das emendas de Relator. É certo que essa modalidade de emendas aos projetos de lei orçamentária nunca esteve atrelada unicamente à correção de erros técnicos ou legais, como demonstra Rodrigo Faria, ao assim expor, em obra doutrinária: Igualmente, não me parece correto caracterizar o estado de coisas vislumbrado a partir de 2020 como um desvio de finalidade das emendas de Relator. É certo que essa modalidade de emendas aos projetos de lei orçamentária nunca esteve atrelada unicamente à correção de erros técnicos ou legais, como demonstra Rodrigo Faria, ao assim expor, em obra doutrinária: "Não obstante a ascendência da temática das emendas de relator-geral do PLOA tenha sido súbita e impactante, tais emendas fazem parte da cultura orçamentária de elaboração do PLOA desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema" - ou seja, desde 2001, pelo menos. "Não obstante a ascendência da temática das emendas de relator-geral do PLOA tenha sido súbita e impactante, tais emendas fazem parte da cultura orçamentária de elaboração do PLOA desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema" - ou seja, desde 2001, pelo menos. Prossegue o mesmo autor: Prossegue o mesmo autor: "Em outros termos: por expressa disposição da Resolução nº 1/2006 - CN, existe a possibilidade de haver emendas de relator-geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, desde que estabelecidas no parecer preliminar." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 851**. Relatora Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022. p. 103)

Por fim, defendeu, o ministro, que as emendas RP-9 não deveriam servir apenas para corrigir erros e omissões, pareceu defender o uso habitual da dotação orçamentária para adicionar projetos, principalmente para proteger os ciclos orçamentários afetados pelo caso do Orçamento Secreto.

4.2.5 Efeitos Práticos, Modulações e Perspectivas

Em suma, os votos divergentes não alteraram a maioria vencedora, mas exerceram papel de contraponto interpretativo. As teses minoritárias reforçaram valores constitucionais que não foram ignorados no resultado – por exemplo, levaram à ressalva expressa dos orçamentos anteriores (até 2021) e influenciaram a definição de prazos e condições de transição (exigência de plataforma e regulamento em 30/90 dias).

Assim, ainda que não modificassem o núcleo da decisão, suas argumentações enfatizaram o diálogo entre Poderes e conter a tese vencedora em pontos específicos, acentuando seus aspectos políticos e institucionais além dos estritamente jurídicos.

4.2.6 Considerações Finais: Reorientação Constitucional do Orçamento

Em síntese, a ADPF 851 culminou na “derrubada” do orçamento secreto: o STF impôs limites constitucionais claros às emendas do relator, realinhando o processo orçamentário aos princípios de publicidade, planejamento e controle social.

Resta, contudo, superar desafios práticos, como definir os contornos da decisão em relação às despesas já realizadas e estabelecer transparência efetiva no novo marco legal (já antecipado em parte pelo Congresso em resolução aprovada em dezembro de 2022).

O fato é que o acórdão reforçou a orientação de que o orçamento público não pode ser objeto de artifícios secretos nem de pactos políticos escusos, mas deve obedecer escrupulosamente às normas e aos preceitos fundamentais da Constituição.

4.3 ADPF 854

Em comparação com os acórdãos das ADPFs nº 850 e 851, a ADPF 854 apresenta um julgado significativamente mais enxuto, resultado tanto da unanimidade dos Ministros, da decisão mais conciliatória adotada, quanto do contexto político já amadurecido pelas decisões anteriores. As discussões mais polêmicas e complexas sobre o “orçamento secreto” e as emendas do relator haviam se desenrolado de forma exaustiva nos julgamentos precedentes, de modo que, no momento da ADPF 854, a Suprema Corte já encontrava um terreno mais estável e seguro em relação às diretrizes constitucionais que vinham sendo implementadas.

Essa ação, portanto, funcionou predominantemente como uma salvaguarda dos avanços consolidados nas ADPFs anteriores, protegendo conquistas importantes para a transparência e a moralidade da gestão orçamentária. O objeto da ADPF 854, a Lei Complementar nº 210, foi

questionado pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, que enxergava riscos de retrocessos e flexibilizações justamente nos pontos que as decisões pretéritas haviam endurecido, especialmente quanto à rastreabilidade dos repasses e à publicidade dos atos envolvendo emendas parlamentares.

Apesar desse caráter de continuidade e reforço, não se pode subestimar a relevância do acórdão, uma vez que o Ministro Relator Flávio Dino utilizou o julgamento como espaço para homologar um plano de trabalho com novas exigências e aprimoramentos dos mecanismos de controle e fiscalização das Emendas de Relator. Seu voto destacou a necessidade de permanente atenção aos desdobramentos práticos das novas regras e à efetividade das medidas de transparência, considerando tanto o histórico de opacidade quanto a criatividade recorrente dos agentes políticos na busca por brechas e arranjos que lhes permitam maior domínio sobre o orçamento público.

4.3.1 A LC nº 210 e o “Fantasma” da RP-9

A Lei Complementar nº 210/2024, sancionada em novembro de 2024, dispõe sobre a proposição e execução de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual, com o objetivo declarado de unificar normas antes dispersas e ampliar a transparência na alocação de recursos. Aprovada em acordo entre Executivo e Congresso, visava atender às exigências do STF após as ADPFs 850 e 851 (dez/2022), nas quais o Plenário declarou inconstitucionais as práticas do “orçamento secreto” (emendas do relator RP-9) e restringiu tais emendas a correções de erros e omissões.

Ainda assim, a LC 210/2024 foi questionada no STF na ADPF 854 como principal pano de fundo, como uma tentativa legislativa de disciplinar as emendas parlamentares pós-decisões da Corte, algo que poderia trazer regressões nos efeitos das decisões.

Em fevereiro de 2025, o ministro Flávio Dino homologou um Plano de Trabalho conjunto entre Executivo e Legislativo para dar mais transparência à execução das emendas. Entretanto, críticos apontam que essa homologação não eliminou totalmente os problemas estruturais remanescentes: persistem pontos de tensão institucional e desafios ao controle social dos gastos, evidenciados pela pressão de parlamentares que buscam liberar recursos sem as “amarras” impostas pelo STF. A própria decisão majoritária do STF destacou que o modelo anterior de emendas sigilosas afrontava o equilíbrio e os freios e contrapesos entre os Poderes, indicando que ainda há desafio na efetiva observância da separação dos Poderes.

4.3.2 Voto do Relator – Min. Flávio Dino

No julgamento da ADPF 854, o Ministro Flávio Dino propôs a homologação do Plano de Trabalho firmado entre os Poderes da República como instrumento de controle, transparência e racionalização das emendas parlamentares, especialmente aquelas de relator-geral (RP 9). Fundamentou seu voto na necessidade de assegurar os deveres constitucionais de transparência e rastreabilidade na execução orçamentária, com base no artigo 163-A da Constituição Federal, destacando que tais exigências não são meramente formais, mas condição essencial para a concretização da probidade administrativa e do controle social dos gastos públicos. A argumentação dialoga diretamente com os precedentes desta Corte — em especial as ADPFs 850 e 851 — que já haviam reconhecido a inconstitucionalidade das práticas sigilosas no manejo de emendas parlamentares. Veja o que o Ministro fala acerca do Plano de Trabalho:

O Plano de Trabalho conjunto, dos Poderes Legislativo e Executivo, estabelece trilhos para que haja maior transparência e rastreabilidade na execução das emendas parlamentares. Trata-se de atributos constitucionais que fortalecem a probidade administrativa, como determina a Constituição Federal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854**. Relator Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 2022. p. 103)

O relator sustenta que a legitimidade do processo orçamentário pressupõe a divulgação completa e precisa dos dados relacionados às emendas, de modo a permitir o controle interno, externo (por TCU, CGU e Judiciário) e o controle social. Com apoio nos arts. 139, IV, do CPC e 21, II, do RISTF, o ministro justifica a adoção de medidas estruturais para o acompanhamento da implementação do Plano, e alicerça sua posição na recém-aprovada Lei Complementar 210/2024, que regulamenta aspectos relevantes da execução orçamentária. Entre os dispositivos destacados, ressalta-se a exigência de planos de trabalho para “emendas PIX”, a obrigatoriedade de identificação dos autores de emendas coletivas, a vinculação de emendas de bancada a projetos estruturantes e a fixação de limites para crescimento das emendas em relação às despesas discricionárias. Tais previsões foram interpretadas como mecanismos de fortalecimento da legalidade, da eficiência e da responsabilização no gasto público, em consonância com os princípios constitucionais do art. 37 da CF.

No voto o Relator explicita quatro eixos que seriam adotados no plano de trabalho conjunto dos poderes Legislativo e Executivo. No **Eixo 1**, prevê-se a **disponibilização de dados das RP 9 de 2020 a 2022** no Portal da Transparência. O Executivo, por meio da CGU, integrará dados estruturados enviados pelo Legislativo via protocolo SFTP. O Legislativo deve aprimorar o sistema de Registro de Apoios, padronizar as informações e enviá-las ao Executivo em até 30 dias após a homologação.

Enquanto isso o Eixo 2, trata-se da **transparência das RP 8 de 2020 a 2024**, com ações semelhantes de integração de dados, deliberação e ratificação dos empenhos anteriores. O Congresso deve propor alterações na Resolução CN nº 001/2006 para refletir as normas da LC 210/2024, garantindo padronização e publicidade dos registros.

O **Eixo 3**, quanto às **RP 8 a partir de 2025**, o Executivo implementará identificadores de solicitantes no SIAFI (execução direta) e no Transferegov.br (execução indireta), com integração contínua ao Portal da Transparência. O Legislativo complementarará os dados de apoio e atualizará normativos internos.

Por fim, o **Eixo 4**, voltado às **RP 7 (emendas de bancada)**, a CGU publicará links consolidados com as atas e deliberações no Portal da Transparência. As bancadas deverão individualizar os registros, apontar os proponentes e encaminhar os dados em até 10 dias úteis após a deliberação.

Destes o de maior interesse é o primeiro, uma vez que a ferramenta mais utilizada como meio de opacidade orçamentária, as medidas tomadas nesse eixo são relatadas pelo Ministro, vejamos:

Eixo 1 - Disponibilização, no Portal da Transparência, de informações acerca das “emendas de relator” (RP 9) relativas aos exercícios financeiros de 2020 a 2022.

Ações do Poder Executivo:

- Integração de dados de apoiadores/solicitantes na consulta de emendas parlamentares do Portal da Transparência, a ser realizada pela CGU - Prazo: Até 8 semanas após o recebimento dos dados estruturados pelo Poder Legislativo no formato definido (SFTP).
- Integração de dados de apoiadores/solicitantes na consulta de emendas parlamentares do Portal da Transparência, a ser realizada pela CGU - Prazo: Até 8 semanas após o recebimento dos dados estruturados pelo Poder Legislativo no formato definido (SFTP). Ações do Poder Legislativo:

Ações do Poder Legislativo:

- Aprimoramento do sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares quanto aos restos a pagar de RP 9, adotando como padrão os dados estruturados constantes da seção 1 do Plano - Prazo: a adaptação do sistema ocorrerá no prazo de 30 dias a contar da homologação deste Plano de Trabalho. O sistema ficará aberto durante o exercício de 2025. Após 30 dias de sua abertura, será feito o primeiro encaminhamento de informações de apoio ao Executivo para fins de integração ao Portal da Transparência;
- Aprimoramento do sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares quanto aos restos a pagar de RP 9, adotando como padrão os dados estruturados constantes da seção 1 do Plano - Prazo: a adaptação do sistema ocorrerá no prazo de 30 dias a contar da homologação deste Plano de Trabalho. O sistema ficará aberto durante o exercício de 2025. Após 30 dias de sua abertura, será feito o primeiro encaminhamento de informações de apoio ao Executivo para fins de integração ao Portal da Transparência;
- Complementação dos apoios feitos no sistema de Registro de Apoio às Emendas Parlamentares e enviados ao Poder Executivo em dezembro de 2024, adotando como padrão os dados estruturados constantes da seção 1 do Plano - Prazo: a complementação dos dados estruturados ocorrerá no prazo de 30 dias a contar da homologação deste Plano de Trabalho; estruturados constantes da seção 1 do Plano - Prazo: a complementação dos dados estruturados ocorrerá no prazo de 30 dias a contar da homologação deste Plano de Trabalho;

- Compartilhamento com a CGU da complementação dos apoios à RP 9, com formato de dados estruturados, conforme seção 1 do Plano - Prazo: 5 dias após a conclusão do item anterior.”
(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854**. Relator Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 2022. p. 19)

Do ponto de vista institucional, o voto valoriza o diálogo entre os Poderes como elemento de solução da crise orçamentária causada pela crescente concentração de recursos nas emendas parlamentares. O Plano de Trabalho é descrito como fruto desse processo dialógico, coordenado pelo Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso, e traduzido em um conjunto de ações estruturantes voltadas à transparência. O relator reconhece avanços técnicos já em curso, como a integração de sistemas de dados, o aperfeiçoamento do Portal da Transparência, o cruzamento de informações sobre beneficiários de emendas e o desenvolvimento de ferramentas para identificação dos autores e apoiadores das proposições. Politicamente, o ministro reconhece o fenômeno recente da ampliação do poder orçamentário do Legislativo, o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle. Defende que a rastreabilidade e a publicidade ativa passem a orientar a execução das emendas, e sugere práticas como a exigência de atas de reuniões que identifiquem os autores de emendas coletivas, em cumprimento às decisões anteriores da Corte. Reforça, ainda, o papel da CGU e do TCU como órgãos essenciais no acompanhamento da execução orçamentária.

Juridicamente, o voto estabelece que, com a homologação do Plano pelo Plenário do STF, ficam afastados os impedimentos anteriormente existentes à execução das emendas parlamentares, desde que observados os condicionantes constitucionais (art. 165, §11, II, e art. 166, §13, da CF), os critérios legais fixados no art. 10 da LC 210/2024 e os parâmetros definidos pelo próprio Supremo Tribunal Federal. A decisão, referendada com efeitos imediatos, não prevê modulação temporal distinta, salvo os casos de impedimentos técnicos específicos devidamente fundamentados pelo ordenador de despesas. Do ponto de vista administrativo, a homologação impõe a implementação de um conjunto de ações concretas por parte do Executivo e do Legislativo, incluindo a padronização de sistemas, a disponibilização de dados em tempo real e a atualização das normas internas sobre emendas parlamentares.

Em sua crítica fundamentada, observa-se que o voto do relator adota postura pragmática e institucionalmente responsável, ancorando o Plano em normas vigentes e reforçando os princípios constitucionais da probidade, da publicidade e da eficiência. Ao condicionar a execução das emendas ao cumprimento de critérios claros, o ministro promove um modelo mais transparente de gestão orçamentária. Contudo, a solução proposta também apresenta limitações: o voto não estabelece sanções formais para o descumprimento do Plano, o que pode fragilizar

sua eficácia prática. Além disso, ao privilegiar o diálogo institucional, o relator corre o risco de minimizar potenciais resistências por parte do Legislativo, que pode interpretar a homologação como chancela tácita à manutenção de práticas concentradoras de recursos, desde que formalizadas.

Há ainda uma tensão latente entre o papel do Judiciário como fiscal da Constituição e sua atuação como validador de arranjos políticos. A homologação do Plano, embora orientada por critérios técnicos e constitucionais, pode ser interpretada como um gesto de judicialização cooperativa que tensiona os limites da separação dos Poderes. Apesar disso, é inegável o esforço do voto em promover transparência e controle, ao exigir sistematização de dados, registro público de informações e atuação coordenada dos órgãos de controle. A decisão reflete uma tentativa de equilibrar legalidade e pragmatismo, apostando na corresponsabilidade institucional como meio de prevenir abusos e restaurar a confiança na execução orçamentária.

4.3.3 Conclusão do acórdão

O Fato de o acórdão ter sido unânime, com muitos ministros fazendo apenas remissão aos termos do relatório pode ter tornado uma análise mais profunda carente de material – Ao menos dentro do Acórdão. Contudo, os termos não são menos interessantes para a compreensão fática quando se associa com o que se vislumbrou no tópico 2. Retro.

O que os dados nos mostram é que após 2022– até o momento da conclusão deste. As emendas RP-9 estão “mortas”. Mesmo com as abordagens conciliatórias que foram tomadas na ADPF 854. Isso é revelador, pois, na medida em que, mesmo havendo um acordo de critérios, oferecidos pelos poderes Executivo e Legislativo, ou seja, não é imposto pelo Supremo, mas homologado, a vontade política de adotar emendas de relator como elemento na construção orçamentaria parece não existir mais. Isso coloca em suspeição a hígidez do processo orçamentário nos anos anteriores.

Ainda assim, se vier a ser utilizada novamente, a Emenda de Relator Geral virá com travas significativas, importantes para garantir seu papel institucional claro.

4.4 Efeitos das Decisões

A Nota Técnica nº46/2024 da Câmara dos Deputados sumariza os efeitos práticos das decisões, embora direcionado ao público interno, e de difícil compreensão. Consegue-se obter informações acerca das restrições direcionadas às Emendas de Relator Geral, vejamos:

ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 (Cidadania, PSB, PSOL e Partido Verde):

- Veda a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários.
- Declarado inconstitucional o inteiro teor da Resolução nº 2/20214. Obs.: o teor da decisão alcança o art. 69-A da Res. nº 1/2006-CN (que permite indicações do Relator-Geral); art. 53, IV da Res. nº 1/2006 (previa que o parecer preliminar poderia autorizar emendas de relator);
- Afastado o inteiro teor da Resolução nº 3/2022 (previa a possibilidade de emendas de relator).
- Decisão de 23/8/24: Determina o uso obrigatório dos códigos de acompanhamento da execução orçamentária criados pela STN para as emendas de relator (3140).
- Decisão de 10/10/24: Manteve as medidas suspensivas de “orçamento secreto”, seja RP 9 e RP 8. ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e ADIs 7688, 7695 e 7697
- Decisão de 02/12/24: Com a publicação da LC nº. 210/2024, ficam superados os obstáculos à retomada da execução dos restos a pagar das “emendas de relator”, desde que não haja nenhum impedimento legal ou técnico e todos os registros estejam no Portal da Transparência e no Transferegov.br, incluído a identificação nominal do(s) parlamentar(es) “solicitante(s)” - vedada a substituição pelo Relator do Orçamento - bem como dos beneficiários finais.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024, p. 10)

Ou seja, as decisões do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 implicaram mudanças estruturais significativas no tratamento das emendas do relator (RP 9) e de comissão (RP 8) no orçamento federal.

Em primeiro lugar, foi vedada a utilização da RP 9 para atender a solicitações informais de despesas e indicações de beneficiários, prática que permitia, até então, a intermediação oculta de recursos públicos por meio da atuação do relator-geral. Essa vedação implicou o rompimento com a lógica do “orçamento secreto”, na medida em que eliminou o anonimato na indicação de recursos e beneficiários.

O STF também declarou a inconstitucionalidade de normativos internos do Congresso que conferiam suporte jurídico à RP 9, incluindo a Resolução nº 2/2021, bem como dispositivos da Resolução nº 1/2006-CN que autorizavam o relator-geral a realizar indicações em caráter excepcional (art. 69-A) ou antecipadas (art. 53, IV). Ao invalidar essas normas, a Corte esvaziou a base regimental que legitimava a prática, impedindo sua normalização institucional.

Além disso, a obrigatoriedade de uso do código 3140 no SIAFI — determinado na decisão de 23 de agosto de 2024 — tornou rastreável a execução orçamentária das emendas de relator, reforçando o controle administrativo. O STF também manteve, em outubro de 2024, a suspensão das execuções de RP 9 e RP 8, condicionando sua retomada à implementação de mecanismos de transparência.

Em dezembro de 2024, a Corte flexibilizou parcialmente essa suspensão, permitindo a retomada dos restos a pagar da RP 9, desde que fossem observados requisitos estritos: identificação nominal dos parlamentares solicitantes, vedação da substituição por relator,

individualização dos beneficiários e publicidade plena nos sistemas oficiais (Portal da Transparência e Transferegov.br). A decisão, portanto, impôs um novo paradigma normativo, que condiciona a atuação parlamentar na alocação de recursos públicos à observância rigorosa da transparência, rastreabilidade e legalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora importantes medidas tenham sido implementadas, afirmar, prematuramente, que se inaugurou uma nova era de transparência orçamentária seria imprudente. O Parlamento brasileiro tem reiteradamente demonstrado capacidade de inovar em mecanismos que favorecem a priorização de interesses parlamentares em detrimento do interesse público, ainda que isso implique o sacrifício de princípios fundamentais como a moralidade e a transparência administrativa.

A discricionariedade administrativa — compreendida como o espaço legítimo de decisão conferido ao gestor público dentro dos limites da legalidade — assume papel relevante para o exercício da governança pública. Todavia, esse poder de escolha deve ser exercido em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme dispõe o *caput* do art. 37 da Constituição – aplicado com a devida cautela.

A execução orçamentária deve obedecer, ao princípio da transparência, expresso no art. 37, § 1º, e reforçado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), especialmente nos arts. 48 e 48-A. A transparência é, inequivocamente, a maneira de fiscalização da atividade estatal pela população, constituindo elemento crucial de prestação de contas.

A Constituição Federal estabeleceu o princípio da publicidade como um elemento estruturante da Administração Pública, impondo a ampla divulgação dos atos administrativos e assegurando à sociedade o direito de acesso irrestrito às informações públicas. Trata-se de um vetor essencial para a transparência governamental e o controle democrático, cuja observância reforça a legitimidade das ações estatais e a responsabilidade dos gestores perante os cidadãos. Conforme destacado pelo Ministro Alexandre de Moraes, acompanhado pelo entendimento do Ministro Marco Aurélio,

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade, pois, como bem salientado pelo Ministro Marco Aurélio, o princípio da publicidade no que deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento pela sociedade. Estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do individual.
(AURÉLIO *apud* MORAES, 2024, p.387)

A transparência orçamentária não se limita à publicação formal de dados, mas exige clareza, acessibilidade e efetividade das informações disponibilizadas.

Observa-se que os esforços do Poder Judiciário — como não poderiam deixar de ser, em virtude do princípio da inércia jurisdicional — são, por natureza, reativos: primeiro se consuma a inconstitucionalidade, depois se intenta combatê-la. Tal dinâmica se revela de forma cristalina no caso das emendas de relator (RP 9), que puderam vigorar por três exercícios orçamentários sem qualquer amarra institucional efetiva, consolidando práticas opacas e distorcidas da lógica republicana de alocação de recursos.

O processo histórico de consolidação das emendas parlamentares, especialmente no que se refere à ampliação do poder do Congresso sobre o orçamento, não se desenvolveu às ocultas. Ao contrário, deu-se de forma paulatina e visível, por meio de sucessivas emendas constitucionais que, gradualmente, ampliaram o escopo de atuação do Parlamento na gestão orçamentária. O que faltou, portanto, não foi transparência do processo legislativo, mas vigilância por parte da sociedade e das instituições de controle. Assim, o fenômeno que, a posteriori, causou espanto na esfera midiática revela-se, na verdade, como desdobramento previsível de um movimento institucional que não foi contido a tempo.

A opinião da Suprema Corte, a qual acompanha-se, é de que a maneira como as dotações orçamentárias RP-9 entre 2020 e 2022 são incompatíveis com o modelo republicano de Estado. O secretismo verificado contrapõe-se frontalmente ao interesse público — diferentemente do que ocorre com o sigilo legal, que tenciona proteger valores caros à República. O orçamento, em regra, deve partir do preceito de publicidade, a fiscalização e controle popular é elemento crucial de legitimação dos atos do governo, não há como defender, na democracia, amplo controle oculto de bens financeiros públicos. Os Princípios Constitucionais do Art.37 da Constituição foram infringidos, bem como os Princípios Orçamentários, embora apenas no acórdão da ADPF 851 tenha se verificado tal constatação por parte de algum voto.

Em síntese, conclui-se que o fortalecimento dos mecanismos de controle sobre os atos governamentais é indispensável para garantir legitimidade e evitar práticas que comprometam o desenvolvimento do país. Não é possível conceber democracia sem transparência, se o poder emana do povo, esse deve conhecer o que emana de si.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Emendas PLOA 2022 – Admissibilidade: diretrizes e orientações*. Brasília: Comissão Mista de Orçamento, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9030442&ts=1640292336650&disposition=inline>. Acesso em: 21 de maio de 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CAE (Comitê de Admissibilidade de Emendas). *Diretrizes e orientações para exame de admissibilidade das emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)*. Relatório de admissibilidade. [s.l.: s.n.], [2022?]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/cae/loa/Rel_Adm_iss.pdf. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 16 de dezembro de 2022. Altera as disposições da Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação das emendas de relator-geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/36606999>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, Ed. Extra n.º 226-A, p. 1, 26 nov. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Consulta Execução Orçamentária – Painel do Orçamento Federal**. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Brasília: Ministério da Economia, [s.d.]. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850 – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. Requerente: Partido Cidadania. Intimados: Presidente da República, Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados. Amicus curiae: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Novo*. Julgado em 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357616601&ext=.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão interlocutória na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 (ADPF 854/DF)*, rel. Ministro Flávio Dino. Brasília, 2 dez. 2024. PDF. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/02145405/ADPF-854-DECISAO-INTERLOCUTORIA-.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Análise das principais decisões do STF acerca de

emendas parlamentares: atualização em 26/09/2024. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/analise-das-principais-decisoes-do-stf-acerca-de-emendas-parlamentares-atualizacao-26-09-24>. Acesso em: 19 maio 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso promulga orçamento impositivo para emendas de bancada. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 26 jun. 2019 (atualizada em 27 jun. 2019). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/560870-CONGRESSO-PROMULGA-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-PARA-EMENDAS-DE-BANCADA>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Análise das principais decisões do STF acerca de emendas parlamentares – Nota Técnica nº 46/2024 (atualizada até 30 dez. 2024).* Brasília: Câmara dos Deputados, Dezembro 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/analise-das-principais-decisoes-do-stf-acerca-de-emendas-parlamentares-atualizacao-26-09-24>. Acesso em: 4 jul. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (Brasil). ADPF 854 – Painel de acompanhamento. Portal da Transparência. Brasília: CGU, 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/adpf854>. Acesso em: 19 maio 2025.

ESTADÃO CONTEÚDO. *Emendas vão consumir orçamento livre da União e deixar governo sem dinheiro para outras despesas, diz PLDO 2026.* São Paulo, 17 abr. 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/emendas-vao-consumir-orcamento-livre-pldo-2026/>. Acesso em: 4 jul. 2025.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão.* São Paulo: Editora Blucher, 2023. E-book. p.334. ISBN 9786555501797. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555501797/>. Acesso em: 04 jul. 2025.

FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA (FAPUR). Nota referente ao bloqueio de emendas parlamentares. Juiz de Fora: FAPUR, 2024. Disponível em: <https://www.fapur.org.br/post/nota-referente-ao-bloqueio-de-emendas-parlamentares>. Acesso em: 19 maio 2025.

GALZO, Wesley. **Orçamento secreto é esquema ‘obscuro’, diz Fachin ao marcar primeiro voto pela suspensão no STF.** *Estadão*, Brasília, 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-e-esquema-obscuro-diz-fachin-ao-marcas-primeiro-voto-pela-suspensao-no-stf/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público.* 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.57. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775149/>. Acesso em: 04 jul. 2025.

GONTIJO, Vander. *Instrumentos de Planejamento e Orçamento*. In: **Orçamento da União: Cidadão > Entenda o Orçamento > Curso Sobre Processo Orçamentário**. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: Câmara dos Deputados. Acesso em: 4 jul. 2025

GREGIANIN, Eugênio; RONCONI, Giordano Bruno A.; GOBBI JR, Vladimir. *Individualização e caráter estruturante das emendas de bancada estadual – Estudo Técnico n.º 05/2025*. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/estudo-5-2025-versao-final-individualizacao-e-carater-estruturante-das-emendas-de-bancada-estadual>. Acesso em: 4 jul. 2025.

GUIMARÃES, Luís Gustavo F. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Editora Blucher, 2020. *E-book*. p.155. ISBN 9786555060409. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555060409/>. Acesso em: 04 jul. 2025.
HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 09, p. 20-22, 2021.

MACHADO, Fernando Neisser. Óbvio desvelado: mais um Brasil presidencialista e emendas impositivas. Consultor Jurídico, São Paulo, 27 jan. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-27/obvio-desvelado-mais-um-brasil-presidencialista-e-emendas-impositivas/>. Acesso em: 19 maio 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional - 40ª Edição 2024**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. *E-book*. p.383. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/>. Acesso em: 04 jul. 2025.

PROIFES FEDERAÇÃO. Dia: 14 de fevereiro de 2025. Brasília: Proifes, 2025. Disponível em: <https://proifes.org.br/2025/02/14/>. Acesso em: 19 maio 2025.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 150, p. 57-78, 2022.

SCHREIBER, Mariana. *O que é o 'Orçamento Secreto' e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro?* BBC News Brasil. Brasília, 5 set. 2022. (atualizada em 30 set. 2022). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>. Acesso em: 4 jul. 2025.

SENADO FEDERAL (Brasil). Nota informativa: decisões do STF sobre emendas parlamentares. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf>. Acesso em: 19 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Decisão: O Senhor Ministro Flávio Dino. Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2024/12/B8C3EDECA22FEF_adpf6199750.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Decisões do STF reforçam transparência na destinação de emendas parlamentares. Brasília: STF, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/decisoes-do-stf-reforcam-transparencia-na-destinacao-de-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 19 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). STF dá prazo para Congresso detalhar procedimento de autoria de emendas ao orçamento. Brasília: STF, 16 out. 2023. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-da-prazo-para-congresso-detalhar-procedimento-de-autoria-de-emendas-ao-orcamento/>. Acesso em: 19 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). STF homologa plano que dá transparência às emendas ao orçamento da União. Brasília: STF, 14 fev. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-tem-maioria-para-homologar-plano-que-da-transparencia-as-emendas-ao-orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 19 maio 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. Congresso aprova proposta que perpetua Orçamento Secreto. Blog Transparência Internacional – Brasil, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/congresso-aprova-proposta-que-perpetua-orcamento-secreto/>. Acesso em: 4 jul. 2025.

UOL. *STF derruba orçamento secreto por 6 votos a 5.* São Paulo, 19 dez. 2022. Política. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/12/19/stf-derruba-orcamento-secreto.htm>. Acesso em: 23 jun. 2025.