

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR GRADUAÇÃO EM DIREITO

IAN AUGUSTO SANTOS DE OLIVEIRA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR (RP-9):
TRANSPARÊNCIA, CAPTURA ORÇAMENTÁRIA E LIMITES
CONSTITUCIONAIS**

Salvador

2026

IAN AUGUSTO SANTOS DE OLIVEIRA SILVA

**A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR (RP-9):
TRANSPARÊNCIA, CAPTURA ORÇAMENTÁRIA E LIMITES
CONSTITUCIONAIS**

Artigo apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Fagner Fraga Vasconcelos

Salvador

2026

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR (RP-9): TRANSPARÊNCIA, CAPTURA ORÇAMENTÁRIA E LIMITES CONSTITUCIONAIS

Ian Augusto S. O. Silva

Fagner Fraga Vasconcelos

RESUMO

O presente artigo analisa a inconstitucionalidade das emendas de relator-geral do orçamento, identificadas pela classificação RP-9, popularmente conhecidas como "orçamento secreto". O estudo investiga a evolução normativa que possibilitou a ampliação do poder de alocação de recursos pelo Poder Legislativo, bem como as consequências dessa prática para o sistema constitucional orçamentário brasileiro. A pesquisa examina os princípios constitucionais da publicidade, transparência, impessoalidade e moralidade administrativa, demonstrando como a operacionalização das RP-9 favoreceu a captura orçamentária, a fragmentação do planejamento estatal e o enfraquecimento dos mecanismos de controle social. Adota-se o método hipotético-dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica e documental, com análise da legislação pertinente, da doutrina especializada, de relatórios técnicos e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conclui-se que as emendas de relator, na forma como foram executadas, violaram princípios constitucionais fundamentais e comprometeram a coerência do sistema de planejamento público, justificando a intervenção jurisdicional promovida pelo STF no julgamento da ADPF 854 e demais ações correlatas.

Palavras-chave: Emendas de relator. RP-9. Orçamento secreto. Transparência. Controle constitucional.

ABSTRACT

This article analyzes the unconstitutionality of the budget rapporteur amendments, identified as RP-9 and popularly known as the "secret budget". The study investigates the normative evolution that enabled the expansion of the Legislative Branch's power over public resource allocation, as well as the consequences of this practice for the Brazilian constitutional budgetary system. The research examines the constitutional principles of publicity, transparency, impersonality and administrative morality, demonstrating how the implementation of RP-9 amendments favored budget capture, fragmentation of governmental planning and weakening of social control mechanisms. The study adopts the hypothetical-deductive method through bibliographic and documentary research, including analysis of legislation, specialized doctrine, technical reports and decisions of the Federal Supreme Court. It concludes that the rapporteur

amendments, as implemented, violated fundamental constitutional principles and compromised the coherence of the public planning system, thus justifying the judicial intervention carried out by the Federal Supreme Court in ADPF 854 and related cases.

Keywords: Rapporteur amendments. RP-9. Secret budget. Transparency. Constitutional review.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 O CICLO ORÇAMENTÁRIO E O REGIME CONSTITUCIONAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES.....	5
2.1 Estrutura, Etapas E Princípios Regentes Do Orçamento Público.....	7
2.2 Evolução Normativa E A Impositividade Das Emendas De Relator (Rp-9).....	10
3 O “ORÇAMENTO SECRETO” E O FENÔMENO DA CAPTURA ORÇAMENTÁRIA.....	13
3.1 Distorções E Falhas Na Execução Das Rp-9 Sob A Ótica Do Interesse Coletivo.....	15
4 A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR E O CONTROLE JURISDICIONAL.....	16
4.1 A Atuação Do Supremo Tribunal Federal (ADPF 854).....	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
6 REFERÊNCIAS.....	20

1. INTRODUÇÃO

O processo orçamentário brasileiro, delineado pela Constituição Federal de 1988, é fundamentado nos princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade e legalidade, que devem reger a Administração Pública em todas as suas esferas. Contudo, a relação de forças entre o Poder Executivo e o Legislativo na alocação de recursos tem sido palco de tensões históricas. Tradicionalmente, o Executivo utilizava o poder discricionário na liberação de verbas de emendas parlamentares como instrumento para obter apoio político, o que provocou, como reação, um movimento de "empoderamento" do Congresso Nacional, buscando maior autonomia e controle sobre a execução orçamentária. Nesse cenário, emerge a Emenda de Relator, identificada pela sigla RP-9: um instrumento que concede ao Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual o poder de criar emendas para alterar ou incluir novas programações, fugindo de sua finalidade constitucional originária.

Historicamente, a criação desse artifício fundamentou-se em uma interpretação extensiva do art. 166, § 3º, III, alínea "a" da Constituição Federal, que limita as emendas ao projeto de lei orçamentária aos casos de correção de erros ou omissões. A interpretação dada pelo Parlamento foi de que, se os índices utilizados pelo Executivo para as estimativas de receitas e despesas divergissem de projeções mais recentes, tal divergência configuraria um "erro", tornando o projeto passível de correção discricionária. Esse entendimento foi o embrião do "orçamento secreto", pavimentado por marcos legislativos decisivos: a Emenda Constitucional nº 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo (1,2% da Receita Líquida Corrente), transformando emendas de disponibilidade em despesas obrigatórias; e a EC nº 105/2019, que permitiu o uso de emendas individuais para transferências diretas a estados e municípios sem vinculação a projetos específicos, facilitando a captura orçamentária para interesses paroquiais.

A consolidação definitiva ocorreu com a Lei nº 13.957/2019, que conferiu poderes ao Relator-Geral para criar emendas de Resultado Primário 9 (RP-9) sem a necessidade de arguir a correção de erros, conferindo total liberdade para modificar o Projeto Orçamentário. Esse ecossistema institucionalizou a alocação de recursos sem a devida transparência sobre os parlamentares solicitantes e os critérios de distribuição, gerando uma "espiral inflacionária" nas negociações políticas e minando a capacidade de planejamento do Executivo. Diante da gravidade, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 854 em dezembro de 2022, declarou a inconstitucionalidade do mecanismo, vedando o uso das RP-9 para a criação de novas despesas. Contudo, a decisão focou no Relator-Geral, deixando lacunas sobre outras

modalidades de emendas e disfuncionalidades estruturais, como a ampla competência do Congresso para cancelar dotações, o que mantém o problema da captura orçamentária em aberto.

Diante do exposto, a presente pesquisa propõe-se a investigar: de que maneira o chamado “orçamento secreto”, consolidado por meio das emendas de relator (RP-9), configurou violação aos princípios constitucionais da Administração Pública e às normas do Direito Financeiro brasileiro? Quais disfuncionalidades estruturais possibilitaram a sua proliferação, revelando fragilidades que favoreceram práticas de captura de recursos e esvaziamento da transparência? E, por fim, a vedação imposta pelo STF foi suficiente para sanar o problema em sua integralidade ou subsistem brechas capazes de perpetuar distorções semelhantes? Como hipótese, sustenta-se que a operacionalização das RP-9 feriu frontalmente a publicidade, uma vez que, sua essência era a opacidade, e a impessoalidade, ao substituir critérios técnicos por lógica de barganha política e atendimento a lobbies, configurando um desvio de finalidade constitucional.

A escolha do tema “A inconstitucionalidade das emendas de relator (RP-9): transparência, captura orçamentária e limites constitucionais” justifica-se pela atualidade e pela relevância teórico-prática da matéria, uma vez que, o orçamento é o instrumento de concretização dos direitos fundamentais. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e o método hipotético-dedutivo, partindo da premissa de que a opacidade das RP-9 fere o núcleo essencial dos princípios do Direito Financeiro.

Para a operacionalização, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental exaustiva. A fundamentação teórica ancora-se na obra de Leite (2020) para a análise do controle externo, nos estudos de Hartung, Mendes e Giambiagi (2021) acerca dos fenômenos da captura orçamentária e da rigidez fiscal, bem como nas lições de Monteiro (2022) sobre os impactos do orçamento secreto na governança orçamentária. Complementarmente, examina-se o regime jurídico-administrativo delineado por Di Pietro (2023) e Paulsen (2023), articulado à análise das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, além das orientações técnicas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia e dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

Quanto à estrutura, a presente construção científica organiza-se em três capítulos fundamentais, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo examina o ciclo orçamentário e o regime constitucional das emendas parlamentares, analisando os princípios regentes e a evolução normativa que conferiu impositividade às emendas de relator (RP-9). O segundo capítulo dedica-se ao estudo do 'orçamento secreto' como mecanismo de

captura do orçamento público, discutindo a ausência de transparência e o impacto das distorções na execução das RP-9 sobre o planejamento estatal. Por fim, o terceiro capítulo promove uma análise vertical da (in)constitucionalidade e (i)legalidade dessas emendas, confrontando-as com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei nº 4.320/64, culminando no exame do controle jurisdicional exercido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854 e os limites impostos à governança orçamentária nacional.

2. O CICLO ORÇAMENTÁRIO E O REGIME CONSTITUCIONAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A compreensão do ciclo orçamentário brasileiro e do regime constitucional das emendas parlamentares revela-se fundamental para a análise das tensões entre discricionariedade política e observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse contexto, ganha destaque o fenômeno que se convencionou denominar de “orçamento secreto”, cuja operacionalização evidenciou significativas distorções no funcionamento das finanças públicas.

Tal mecanismo, ao ser executado sem a devida transparência quanto à identificação dos parlamentares solicitantes e aos critérios de alocação dos recursos, afrontou diretamente o princípio da publicidade, um dos pilares do ordenamento jurídico-administrativo. A opacidade que caracteriza essas emendas inviabiliza o controle social e institucional, ao permitir que a destinação de expressivos montantes de recursos públicos ocorresse à margem do escrutínio público.

Além disso, observa-se violação ao princípio da impessoalidade, na medida em que a distribuição das verbas deixou de atender a critérios técnicos e às reais necessidades coletivas, passando a ser orientada por dinâmicas de barganha política e interesses de natureza eleitoral. Soma-se a isso a afronta ao princípio da moralidade administrativa, tendo em vista que a ausência de transparência e de parâmetros objetivos favoreceu a atuação de interesses privados e a potencial má gestão dos recursos públicos.

Inicialmente, a gênese desse artifício orçamentário fundamentou-se em uma interpretação extensiva do art. 166, § 3º, III, alínea "a", da Constituição Federal de 1988. O referido dispositivo autoriza a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual nas hipóteses de correção de erros ou omissões. A exegese adotada pelo Parlamento estabeleceu que, caso os índices utilizados pelo Poder Executivo para as estimativas de receitas e despesas divergissem de projeções atualizadas, tal discrepância seria classificada como "erro". Dessa

forma, sempre que a visão pretérita do Executivo entrasse em divergência com indicadores mais recentes, a referida variação passava a ser considerada um vício passível de correção legislativa.

No ano de 2015, a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 determinou a obrigatoriedade de uma cota mínima para emendas individuais, fixando a destinação de 1,2% da Receita Líquida Corrente da União para esse fim. Este marco normativo é de suma importância para a compreensão do fenômeno do “orçamento secreto”, pois representa o momento em que as emendas parlamentares deixam de ser mecanismos dependentes da disponibilidade financeira e passam a configurar despesas de execução obrigatória. Posteriormente, em 2019, a Emenda Constitucional nº 105 autorizou o uso de emendas individuais para a transferência direta de recursos a estados ou municípios, prescindindo de vinculação a projetos ou atividades específicas. Tal medida facilitou a captura do orçamento para interesses particulares, pavimentando o caminho para a consolidação do modelo ora em análise.

No exercício de 2020, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.957/2019, que incluiu na Lei de Orçamento daquele ano dispositivo conferindo amplos poderes ao Relator-Geral para criar emendas de Resultado Primário 9 (RP-9), com a finalidade de alterar ou incluir novas programações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. A particularidade distintiva da emenda de relator reside na desnecessidade de se arguir a correção de erros no projeto, conferindo total discricionariedade ao Relator-Geral para modificar a peça orçamentária. Consequentemente, a convergência entre as emendas constitucionais, que ampliaram a receita destinada aos parlamentares e as integraram como despesas obrigatórias, e a Lei nº 13.957/2019 criou o cenário ideal para a destinação de verbas públicas a projetos de interesse privado.

A prática, denominada "orçamento secreto", institucionalizou um mecanismo de alocação de recursos desprovido da devida transparência quanto aos proponentes e aos critérios de distribuição. Esse arranjo, além de viabilizar a "captura do orçamento" por interesses paroquiais em detrimento de políticas de interesse coletivo, concorreu para a fragmentação de políticas públicas, a fragilização do planejamento estatal e a alocação ineficiente de recursos. A dinâmica instaurada gerou uma "espiral inflacionária" nas negociações políticas, subtraindo do Executivo a capacidade de influenciar a destinação de recursos discricionários.

A controvérsia culminou na declaração de inconstitucionalidade do mecanismo pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2022, no bojo do julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 854). A tese fixada estabeleceu que as emendas de relator devem se destinar exclusivamente à correção de erros e omissões, restando vedada sua utilização para a criação de novas despesas. A decisão, contudo, concentrou-se nas

emendas do Relator-Geral, mantendo certa lacuna quanto a outras modalidades de emendas que também não se limitam à correção de erros. Em última análise, a questão transcende o debate estritamente jurídico, evidenciando disfuncionalidades crônicas no modelo de transferências voluntárias e na governança orçamentária nacional.

Dessa forma, a análise do “orçamento secreto” insere-se como elemento central para a compreensão crítica das fragilidades e dos desafios contemporâneos do ciclo orçamentário brasileiro, especialmente no que se refere à compatibilização entre a atuação parlamentar e os limites impostos pelo regime constitucional das finanças públicas.

Monteiro (2022, p. 31-32) observa que o orçamento secreto se tornou uma das faces mais desafiadoras para a governança orçamentária, ampliando a incerteza fiscal e o desequilíbrio na relação entre Executivo e Legislativo. A autora ressalta que, no presidencialismo de coalizão brasileiro, a liberação de emendas sempre funcionou como moeda de troca para a governabilidade, mas o mecanismo do orçamento secreto elevou esse custo a um patamar de "espiral inflacionária", onde o Legislativo captura uma fatia desproporcional do orçamento discricionário, reduzindo a capacidade do Executivo de implementar políticas públicas baseadas em critérios técnicos e de eficiência. A ausência de transparência sobre quem solicita e para onde vão os recursos impede o controle social e favorece a utilização da máquina pública para fins eleitorais e paroquiais.

O autor pontua ainda que a Emenda Constitucional 105, de 2019, agravou esse cenário ao criar as "transferências especiais", conhecidas como "emendas Pix". Essa modalidade permite o repasse direto de recursos da União para estados e municípios sem a necessidade de convênios ou de vinculação a projetos específicos, bastando a indicação parlamentar. Embora vendida como uma forma de desburocratização e agilidade, na prática, essa modalidade reduz drasticamente os mecanismos de controle e fiscalização federal sobre a aplicação do dinheiro, dificultando o rastreamento do gasto e a avaliação da efetividade da política pública, o que colide com os princípios da eficiência e da prestação de contas estabelecidos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 Estrutura, etapas e princípios regentes do orçamento público

Em sentido estrito, como ensina Kiyoshi Harada, "a atividade financeira do Estado consiste na atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado." O orçamento público ocupa, no constitucionalismo

financeiro contemporâneo, posição que ultrapassa a simples contabilização de receitas e despesas estatais.

Trata-se de instrumento político e jurídico de primeira grandeza, por meio do qual a coletividade, representada pelo Poder Legislativo, autoriza e controla a atuação financeira do Poder Executivo. Como anota Paulsen (2023, p. 116), a transparência fiscal, mais ampla que a transparência tributária, "alcança toda a atividade financeira do Estado, envolvendo também o orçamento e a despesa", pressupondo clareza sobre funções e responsabilidades, abertura dos processos orçamentários, acesso público à informação e garantias de integridade. É nesse contexto que o orçamento surge como o principal instrumento formalizador da atividade financeira estatal, conferindo-lhe contornos jurídicos, democráticos e republicanos.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao romper com a tradição do "orçamento tradicional" reduzido a uma mera lei de meios e introduzir um modelo integrado de planejamento e execução financeira, estruturado sobre três instrumentos normativos hierarquicamente articulados. Nos termos do art. 165 da CF, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). Conforme aponta o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA, p.5), esses instrumentos "não devem ser tratados de forma isolada, mas sim como engrenagens de um mesmo sistema de planejamento e gestão", sendo essa articulação essencial para garantir a coerência entre o planejamento estratégico e a alocação de recursos.

O Plano Plurianual figura no ápice dessa hierarquia. Nos termos do art. 165, § 1º, da CF, é planejamento estratégico de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas de duração continuada, no período de quatro anos, sendo enviado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato, com vigência a partir do segundo ano do mandato até o primeiro ano do mandato subsequente.

O TCM/BA o descreve como a "bússola estratégica da gestão pública municipal"(TCM/BA, p.5) instrumento que deve traduzir o mandato popular em plano realista, conectando visão de futuro, prioridades coletivas e metas factíveis. Para ser efetivo, deve ser construído sobre quatro eixos estruturantes, estratégico, de governança, participativo e fiscal-legal, garantindo coerência, legitimidade e viabilidade ao planejamento. (TCM/BA, p. 12-13)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias cumpre função articuladora entre o planejamento de médio prazo e a execução anual. Nos termos do art. 165, § 2º, da CF, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e

dispõe sobre as alterações na legislação tributária. A proposta da LDO é encaminhada anualmente ao Congresso até 15 de abril, não podendo o Poder Legislativo interromper sua sessão legislativa sem aprová-la (ADCT, art. 57, § 2º).

A Lei Orçamentária Anual é o orçamento em sentido estrito, instrumento que converte o planejamento em autorização concreta de gasto para o exercício fiscal correspondente. Nos termos do art. 165, § 5º, da CF, compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas públicas e o orçamento da seguridade social. Deve ser encaminhada ao Legislativo até 31 de agosto e devolvida para sanção até o encerramento da sessão legislativa. As despesas nela programadas devem estar de acordo com as prioridades do PPA e as regras estabelecidas pela LDO, sendo regra que nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar prevista na LOA.

A relação hierárquica entre os três instrumentos é expressa pelo texto constitucional. O art. 165, § 7º, determina que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual; o § 2º exige que a LOA seja elaborada conforme dispuser a LDO; e o art. 166, § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao projeto de lei orçamentária somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO. Essa cadeia normativa não é mera formalidade procedimental: ela expressa a exigência constitucional de coerência, racionalidade e transparência na alocação dos recursos públicos, impedindo que a LOA se converta em instrumento autônomo de distribuição de gastos desvinculado das prioridades democraticamente fixadas.

O processo orçamentário desdobra-se em ciclo que transcende os limites do exercício financeiro, composto pelas fases de elaboração, aprovação, execução e controle. Na fase de elaboração, a iniciativa é privativa do Poder Executivo, conforme determina o art. 165, caput, da CF, prerrogativa que o Supremo Tribunal Federal reputou de caráter absoluto, ao declarar que a competência para propor orçamento anual é privativa do chefe do Poder Executivo (ADI 882, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 19/02/2004; ADI 1.144, Rel. Min. Eros Grau, j. 16/08/2006). Na fase de aprovação, os projetos são apreciados pelas duas Casas em sessão conjunta, com exame pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), prevista no art. 166, § 1º, da CF. A fase de controle, que se estende além do exercício financeiro, é exercida internamente pela própria administração, externamente pelo TCU e pelo Congresso Nacional (CF, art. 70), e socialmente pela sociedade civil.

O funcionamento regular desse ciclo é condicionado por princípios orçamentários que vinculam tanto a elaboração quanto a execução das leis orçamentárias. O princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, e no art. 167, I, da CF, impõe que nenhuma despesa seja realizada sem prévia autorização legislativa. Como observa Di Pietro (2023, p. 98), "segundo o

princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite", sendo esse o principal limite à atuação governamental em todas as suas dimensões, inclusive a orçamentária. No direito positivo brasileiro, esse postulado está contido no art. 5º, II, da CF e é garantido pela possibilidade de apreciação judicial de toda lesão ou ameaça a direito decorrente de atos da Administração.

A atividade administrativa e a gestão financeira do Estado são balizadas por um conjunto de princípios constitucionais e infraconstitucionais que asseguram a legitimidade e a validade dos atos públicos. No âmbito da gestão orçamentária, os princípios da publicidade e da transparência operam de forma complementar, embora possuam distinções conceituais. Enquanto a publicidade, amparada no art. 37 da Constituição Federal, impõe a difusão ampla dos atos da Administração Pública, ressalvadas as exceções legais de sigilo, a transparência estende esse dever à esfera fiscal.

Regulamentada pelo art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a transparência exige a ampla divulgação dos instrumentos de planejamento, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), priorizando o acesso público por meios eletrônicos. Sob a perspectiva doutrinária, Di Pietro (2023, p. 64) afirma que a transparência se qualifica como um conceito abrangente que engloba a publicidade, o direito à informação e a obrigatoriedade de motivação dos atos administrativos. Ademais, esses vetores atuam como instrumentos indispensáveis para o exercício do controle social e para a participação ativa da sociedade no planejamento e na fiscalização das ações governamentais.

Sob a mesma égide constitucional, o princípio da moralidade administrativa exige que a atuação estatal seja pautada não apenas pela legalidade estrita, mas também pela honestidade e pela probidade. Di Pietro (2023, p. 104 - 110) afirma que a violação a esse preceito frequentemente se materializa sob a forma de desvio de poder, fenômeno no qual o agente público utiliza meios formalmente lícitos para alcançar finalidades metajurídicas e irregulares. Intimamente associada à moralidade, a impessoalidade veda que a Administração Pública atue com o propósito de conferir privilégios ou impor prejuízos a indivíduos determinados. No campo orçamentário, esse mandamento encontra aplicação direta na proibição de designar pessoas ou casos específicos nas dotações orçamentárias.

Por fim, o ordenamento jurídico institui princípios orçamentários específicos que conformam o bloco de constitucionalidade regulador do gasto público. Destacam-se o princípio da exclusividade (art. 165, § 8º, da CF), que restringe o escopo da LOA à previsão de receitas e à fixação de despesas; o princípio da universalidade (art. 3º da Lei nº 4.320/1964), que obriga

a inclusão de todas as receitas e despesas de todos os Poderes, órgãos e entidades; e o princípio do equilíbrio, que pressupõe a compatibilidade financeira entre o montante a ser arrecadado e o limite de gastos autorizados. A estrita observância desses preceitos funciona como parâmetro de controle de validade das normas orçamentárias, sendo que a sua transgressão enseja o vício de inconstitucionalidade do ato normativo.

2.2 Evolução normativa e a impositividade das emendas de relator (RP-9)

A compreensão das emendas de relator (RP-9) exige um percurso pela evolução histórica e normativa das emendas parlamentares ao orçamento, processo que se intensificou a partir da redemocratização e que culminou numa progressiva expansão do poder do Legislativo sobre a alocação das despesas públicas, em tensão crescente com os princípios constitucionais que regem o orçamento.

O art. 166 da Constituição Federal de 1988 disciplina o processo legislativo das leis orçamentárias e estabelece as condições em que o Poder Legislativo pode apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária. Nos termos do § 3º do referido artigo, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual somente podem ser aprovadas caso: (I) sejam compatíveis com o PPA e com a LDO; (II) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou (III) sejam relacionadas à correção de erros ou omissões ou aos dispositivos do texto do projeto de lei. Esse quadro normativo delimita com precisão o espaço de atuação legislativa no processo orçamentário.

A regulamentação infraconstitucional das emendas parlamentares ao orçamento coube historicamente às resoluções do Congresso Nacional. A Resolução n. 1/1991-CN foi o primeiro grande marco regulatório pós-constituição, sucedida pela Resolução n. 2/1995-CN, que introduziu restrições expressas à atuação do relator-geral, vedando que as emendas criassem programas ou subprogramas.

A Resolução n. 1/2006-CN, que revogou as anteriores, consolidou o regramento da CMO e passou a prever, em seu art. 69, a figura das emendas de relator-geral, originariamente concebidas como instrumento de ajuste técnico e sistematização da peça orçamentária, não como mecanismo de distribuição de recursos a parlamentares.

A origem das emendas de relator remonta às turbulências políticas do início dos anos 1990. Como apurado pelo voto da Relatora Ministra Rosa Weber no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014:

As emendas do relator foram instituídas originariamente com o propósito de conferir ao relator-geral do projeto de lei orçamentária os poderes necessários à organização do conjunto de modificações introduzidas na proposta orçamentária do Executivo, com finalidade consistente apenas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e na organização sistemática das despesas conforme suas finalidades, não contemplando a inclusão de novas despesas. (WEBER, Rosa, 2022, p.26)

Esse mesmo período foi marcado pelo Escândalo dos Anões do Orçamento, constatado pela CPMI do Esquema PC em 1992, que revelou a captura do orçamento público por um grupo de congressistas que, através do Relator-Geral, manipulava a alocação de recursos federais em favor de interesses privados, precedente histórico de inegável relevância para a compreensão dos riscos sistêmicos inerentes ao mecanismo.

O contexto normativo que viabilizou a expansão das RP-9 está diretamente relacionado ao movimento de impositividade orçamentária inaugurado pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e 100/2019. A EC n. 86/2015 alterou os arts. 165, 166 e 168 da CF, introduzindo no art. 166, § 9º, a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária, dos quais pelo menos a metade deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A EC n. 100/2019 estendeu o regime de impositividade às emendas de bancada estadual, inserindo novo § 12 ao art. 166 e impondo ao Poder Executivo o dever de executar as programações orçamentárias provenientes dessas emendas. De acordo com Ferreira (2024, p. 244), essas alterações tornaram visível um processo de reconfiguração das regras orçamentárias e de alteração da relação entre Executivo e Legislativo, acomodada até então no orçamento autorizativo.

A despeito de sua finalidade técnica original, as emendas de relator passaram a ser utilizadas em escala inédita a partir de 2019 como estratégia de governabilidade no contexto do presidencialismo de coalizão. Do ponto de vista do classificador orçamentário, as despesas decorrentes dessas emendas passaram a ser identificadas pelo marcador RP-9 (Resultado Primário 9), que designa as despesas primárias oriundas de emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações ou inclusão de programações, excluídas as de ordem técnica.

A ausência de previsão constitucional expressa para as emendas de relator, diferentemente das emendas individuais (art. 166, § 9º a 11, CF) e das emendas de bancada (art.

166, § 12, CF), cujos regimes jurídicos foram introduzidos expressamente pelas ECs 86/2015 e 100/2019, passou a ser objeto de intenso debate doutrinário e jurídico.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em Nota Técnica n. 63/2021, (p.5), registrou que as emendas do relator "tradicionalmente são utilizadas com a finalidade de corrigir erros ou omissões de ordem técnica do projeto de lei orçamentária, ou seja, um instrumento colocado à disposição dos relatores para que possam cumprir a função de organizar e sistematizar a peça orçamentária", o que evidencia o desvio de finalidade ocorrido a partir de sua utilização para fins de distribuição política de recursos.

A tentativa do Congresso de regularizar as RP-9 por meio normativo revelou-se, porém, insuficiente do ponto de vista constitucional, visto que as modificações não eliminaram os vícios estruturais do mecanismo, persistindo a ausência de identificação plena dos solicitadores e beneficiários. O julgamento definitivo ocorreu em 19 de dezembro de 2022, quando o Plenário do STF, por maioria de seis votos a cinco, declarou incompatíveis com a ordem constitucional as práticas viabilizadoras do chamado "orçamento secreto" (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, Rel. Min. Rosa Weber, j. 19/12/2022).

3 O "ORÇAMENTO SECRETO" E O FENÔMENO DA CAPTURA ORÇAMENTÁRIA

O fenômeno que a sociedade civil e a imprensa passaram a denominar "orçamento secreto" não se reduz a um problema de nomenclatura ou de visibilidade jornalística. Trata-se de distorção estrutural do sistema orçamentário constitucional, mediante a qual recursos públicos federais passaram a ser alocados sem identificação do parlamentar solicitante, sem critérios objetivos de distribuição, sem vinculação às prioridades fixadas no PPA e na LDO e sem possibilidade de rastreamento por parte dos cidadãos, dos órgãos de controle e do próprio Poder Executivo.

A questão da transparência orçamentária tem assento não apenas na Constituição Federal, cujo art. 37, caput, elenca a publicidade entre os princípios expressos da Administração Pública, mas também na Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu art. 48 erige a transparência à condição de pilar do regime fiscal republicano. Como observa Di Pietro (2023, p. 107), o princípio da publicidade "exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública", e no princípio da transparência se inserem o direito à informação e a exigência de motivação, configurando um dever administrativo que vincula todos os Poderes quando no exercício de função atinente à gestão do erário.

As RP-9 transgrediam essa exigência em sua dimensão mais essencial. O que tornava o mecanismo fundamentalmente opaco não era apenas a ausência de publicação dos nomes dos parlamentares solicitantes, mas a impossibilidade estrutural de se verificar quais critérios técnicos ou jurídicos orientavam a distribuição dos recursos entre os beneficiários.

A ausência de transparência nas RP-9 também violava o princípio da motivação dos atos administrativos, identificado por Di Pietro (2023, p. 118) como decorrência do Estado de Direito. A motivação não é exigência meramente formal: ela integra o direito dos cidadãos de compreender as razões pelas quais os recursos públicos, arrecadados compulsoriamente da coletividade, são direcionados para determinados beneficiários em detrimento de outros. Nas RP-9, o ato de alocação do gasto público era dissociado de qualquer exposição de motivos verificável, eliminando a possibilidade de controle de legalidade e de legitimidade.

Além da ausência de transparência, as RP-9 configuravam desvio sistemático do planejamento estatal. A Constituição Federal estruturou o orçamento público como instrumento de realização de prioridades democraticamente estabelecidas no PPA e na LDO. O TCM/BA (2025, p. 5) sintetiza essa exigência ao afirmar que PPA, LDO e LOA "não devem ser tratados de forma isolada, mas sim como engrenagens de um mesmo sistema de planejamento e gestão", cuja coerência é condição de validade constitucional das despesas realizadas. Ao inserir despesas na LOA sem vinculação às programações do PPA e sem aderência às prioridades da LDO, as RP-9 rompiam esse sistema por dentro, transformando a lei orçamentária em veículo de alocação ad hoc de recursos públicos orientada por interesses político-eleitorais, e não por necessidades coletivas objetivamente diagnosticadas.

O desvio do planejamento estatal promovido pelas RP-9 tem também uma dimensão federativa. Os recursos eram frequentemente direcionados a municípios específicos, sem qualquer critério territorial ou de equidade que permitisse identificar uma política pública subjacente. O TCM/BA, no exercício de sua função pedagógica junto aos municípios baianos, ressalta a importância de que o planejamento orçamentário incorpore a dimensão territorial, com estratégias que promovam equidade no atendimento e superem barreiras socioeconômicas. A prática das RP-9 inverte essa lógica: em vez de o planejamento racional orientar a distribuição de recursos, é a negociação política entre o relator-geral e os demais parlamentares que define quais municípios e quais programas são contemplados.

A dimensão de captura orçamentária das RP-9 pode ser compreendida à luz do princípio da indisponibilidade do interesse público. Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 76), identifica esse princípio como fundamento estrutural do Direito Administrativo: os interesses públicos "não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis".

Quando um mecanismo orçamentário permite que parlamentares distribuam recursos públicos sem critérios objetivos, sem publicidade e sem vinculação a políticas previamente planejadas, opera-se uma apropriação privada do erário, precisamente aquilo que o princípio da indisponibilidade do interesse público veda. O resultado é a subversão da finalidade pública do orçamento, que deixa de ser instrumento de realização de direitos e passa a funcionar como moeda de troca no presidencialismo de coalizão.

Por fim, cumpre observar que a violação à transparência e o desvio do planejamento estatal promovidos pelas RP-9 comprometiam igualmente a viabilidade do controle social do orçamento. Como ressalta o TCM/BA, o PPA deve servir como "mecanismo de transparência e controle social, permitindo

que a população participe ativamente do processo de planejamento e acompanhe a execução das ações propostas". Esse papel só pode ser exercido se as despesas realizadas forem rastreáveis, identificadas e vinculadas a programas com objetivos, indicadores e metas previamente definidos. As RP-9, ao tornarem irre realizável esse rastreamento, não apenas violaram os princípios constitucionais de transparência e publicidade, mas eliminaram concretamente o direito da sociedade de controlar a aplicação dos recursos que compulsoriamente financia.

3.1 Distorções e falhas na execução das RP-9 sob a ótica do interesse coletivo

Sob a ótica do Direito Administrativo contemporâneo, superadas as amarras do individualismo jurídico, o Estado assumiu uma postura ativa na busca pela justiça social. Nesse sentido, os recursos públicos devem servir estritamente como ferramentas para o desenvolvimento coletivo. Conforme leciona Di Pietro, o direito passou a ser compreendido como um "meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo" (Di Pietro, 2023, p. 203). Contudo, a execução assistemática das emendas de relator (RP-9) subverte essa premissa basilar, uma vez que, a descentralização orçamentária desprovida de critérios técnicos e planejamento centralizado esvazia a função do erário como promotor do bem comum, reduzindo o orçamento a mero instrumento de barganha política paroquial.

Ademais, cumpre destacar que o princípio da supremacia do interesse público vincula a atuação da autoridade administrativa em todas as suas etapas de aplicação da lei. Quando os atos de empenho e liberação de verbas decorrentes das RP-9 são manejados não para satisfazer prioridades demográficas ou sanitárias impessoais, mas sim para garantir a formação de maiorias legislativas e fidelidade partidária, resta configurado um grave vício material.

Como adverte Di Pietro, se ao utilizar as prerrogativas legais a autoridade objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público. Essa inversão de valores descortina o fenômeno do desvio de poder ou desvio de finalidade, eivando de ilegalidade a própria execução orçamentária sob análise.

Diante da natureza instrumental das pessoas administrativas, os poderes que lhe são conferidos pelo ordenamento possuem caráter de poder-dever, de exercício irrenunciável e vinculado à otimização social. Di Pietro pontua com precisão que, em razão de o gestor não ser o titular do interesse público, este "não pode fazer liberalidade com o dinheiro público" (Di Pietro, 2023, p. 205).

Sob esse prisma, o fluxo financeiro gerado pelas RP-9, desprovido de diagnósticos socioeconômicos prévios que justificassem a escolha de determinados municípios em

detrimento de outros mais necessitados, operou como uma inadmissível liberalidade com as receitas do Estado, transmutando obrigações de gestão em distribuição discricionária de benesses políticas.

A distorção na execução das RP-9 atinge o âmago do princípio da indisponibilidade do interesse público. Amparando-se nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, Di Pietro relembra que os interesses da coletividade, por serem internos ao setor público, "não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis" (Bandeira de Mello, *apud* Di Pietro, 2023, p. 205).

No cenário do chamado "orçamento secreto", o que se testemunhou foi uma virtual apropriação privada de parcelas significativas do erário federal. Ao outorgar ao Relator-Geral do orçamento o poder de ditar o destino de bilhões de reais de maneira sigilosa e desvinculada de programas nacionais estruturados, a Administração permitiu uma espúria disponibilidade sobre recursos públicos que deveriam estar estritamente submetidos à *intentio legis* e ao planejamento global e transparente do Estado.

4. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR E O CONTROLE JURISDICIONAL

A legitimidade substancial do gasto público é indissociável da rigidez de sua autorização democrática. Traçando uma analogia necessária com as limitações constitucionais que regem a exação tributária, a doutrina enfatiza que o respeito à representação popular é a engrenagem que valida a atividade financeira do Estado. Sob este prisma, Ricardo Alexandre assevera que a "Constituição Federal veda que União, Estados, Distrito Federal e Municípios exijam ou aumentem tributo sem lei que o estabeleça" (Alexandre, 2021, p. 137). Desse modo, se o poder de tributar e retirar riqueza dos particulares submete-se estritamente à lei representativa, a devolução dessa mesma riqueza sob a forma de despesa orçamentária não pode transmutar-se em atos personalistas e desprovidos de transparência.

Diante de deformidades procedimentais e materiais dessa magnitude na execução do gasto público, o acionamento do controle jurisdicional desponta como imperativo de preservação da própria ordem jurídica, afastando-se de qualquer alegado ativismo judicial ou interferência indevida. Amparando a legitimidade desse escrutínio judicial sobre os atos que tocam as finanças do Estado. O princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional presente no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal garante que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (Constituição Federal, 1988), ainda que a mesma decorra

de ato da Administração. Dessa forma, todos os atos da Administração, sejam eles vinculados ou discricionários, submetem-se ao controle judicial sob o aspecto da legalidade

Dessa forma, o controle jurisdicional exercido sobre as emendas de relator corporificou a defesa do bloco de legalidade, atuando estritamente para reconduzir a atividade orçamentária do Congresso Nacional e do Poder Executivo aos trilhos normativos inderrogáveis fixados pelo poder constituinte original

A inconstitucionalidade material e procedimental das RP-9 reside na agressão multifacetada e sistêmica infligida tanto a preceitos constitucionais explícitos quanto a diplomas normativos infraconstitucionais de natureza estruturante. O anonimato conferido aos parlamentares solicitantes no trâmite das dotações operou como um véu de opacidade que feriu o núcleo do art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, conforme Di Pietro “O princípio da publicidade, que vem agora inserido no art. 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.” (Di Pietro, 2023, p. 212).

A esse preceito soma-se o princípio da transparência, erigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal à condição de instrumento fundamental da gestão fiscal. Nos termos do art. 48 da LRF, exige-se a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. A transparência e a informação significam conhecimento e controle por parte dos contribuintes-eleitores; logo, é imperativo que a tributação e o gasto se revistam de transparência para que possam ser facilmente percebidos, dimensionados e controlados. A ocultação dos autores das indicações das RP-9 subverte essa lógica, impedindo o controle social.

A engenharia das RP-9 rompeu flagrantemente a lógica de controle social do orçamento, na medida em que aniquilou a clareza sobre as responsabilidades individuais e pulverizou os recursos públicos sem qualquer aderência técnica. Paralelamente, essa dinâmica pulverizada e personalista resultou na fratura dos alicerces da Lei nº 4.320/1964. Este diploma inaugurou o modelo de orçamento-programa no ordenamento brasileiro, determinando que cada dotação orçamentária se integre de forma harmônica a um programa de trabalho dotado de metas socioeconômicas e objetivos institucionais coordenados.

Ao fragmentar fatias bilionárias do erário para atender a demandas eleitorais paroquiais e imediatistas, a prática desfigurou a organicidade do plano plurianual e das leis de diretrizes orçamentárias, esvaziando a capacidade de planejamento central do Estado e gerando ineficiência crônica na alocação da riqueza coletiva.

Sob a ótica do Direito Financeiro estrito, a proliferação do orçamento secreto atinge o planejamento preconizado pela Lei nº 4.320/64. O modelo orçamentário brasileiro é concebido como um sistema integrado, que consiste no PPA, LDO e LOA, para a consecução de objetivos nacionais. Contudo, o empoderamento do Parlamento por meio dessas emendas tem contribuído decisivamente para a fragmentação e ineficiência de políticas públicas, além de promover a fragilização do planejamento. Em vez de um diagnóstico técnico balizar o gasto, a execução orçamentária passa a ser ditada por escolhas personalistas e desarticuladas, gerando uma falsa descentralização e a interrupção de cronogramas físico-financeiros, culminando no desperdício de recursos.

4.1 A atuação do Supremo Tribunal Federal (ADPF 854)

A consolidação do Estado Democrático de Direito pressupõe a sindicabilidade dos atos estatais, submetendo o exercício do poder, inclusive o orçamentário, ao crivo da jurisdição constitucional. A partir da premissa de que a discricionariedade legislativa não confere poder absoluto ou ilimitado para a alocação de recursos públicos, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a intervir nas distorções geradas pelas emendas parlamentares, precipuamente por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854.

Em um primeiro momento, no julgamento das ADPFs 850 e 851, sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, o Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade das práticas que viabilizavam o "orçamento secreto". A Corte assentou que as emendas do Relator-Geral (RP 9) deveriam se destinar exclusivamente à correção de erros e omissões, rechaçando seu uso para a criação de novas despesas ou ampliação de programações, por evidente transgressão aos postulados republicanos da transparência, publicidade e impessoalidade.

Contudo, a complexidade da governança orçamentária e a resistência institucional revelaram que uma simples declaração de inconstitucionalidade seria insuficiente para erradicar o vício sistêmico. Constatado o descumprimento das ordens iniciais e a persistência da opacidade, o STF passou a conduzir a ADPF 854 sob a sistemática de um verdadeiro "processo estrutural". Nessa nova fase, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, a jurisdição constitucional adotou uma postura dialógica, promovendo a articulação entre os Poderes Executivo e Legislativo, além de órgãos de controle como TCU e CGU, para a formulação de soluções institucionais conjuntas.

O ápice dessa atuação estrutural materializou-se no Acórdão proferido no Segundo Referendo da ADPF 854, em março de 2025, no qual o Plenário do STF homologou um "Plano

de Trabalho" interinstitucional. A decisão reafirmou que o devido processo orçamentário exige o cumprimento intransigível dos deveres constitucionais de transparência e rastreabilidade nos parâmetros do art. 163-A da Constituição Federal não apenas para as emendas de relator (RP 9), mas para todo o espectro de alocações parlamentares, abarcando as transferências especiais ou "emendas Pix" (RP 6), as emendas de bancada (RP 7) e as emendas de comissão (RP 8).

O Plano de Trabalho homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) consubstancia a fase executória do controle de constitucionalidade estrutural do orçamento público, com o escopo de erradicar o crônico déficit de transparência oriundo da captura orçamentária. Para tanto, o documento estabelece responsabilidades conjuntas e prazos rigorosos entre os Poderes Executivo e Legislativo, estruturando-se a partir de um viés retrospectivo em seus dois primeiros eixos. O Eixo 1 busca resgatar a rastreabilidade da fase mais aguda do "orçamento secreto" (RP-9 entre 2020 e 2022), obrigando o Congresso a identificar os apoiadores das verbas em seus sistemas e a Controladoria-Geral da União (CGU) a integrar esses dados ao Portal da Transparência. Em complemento, o Eixo 2 foca na transição das emendas de comissão (RP-8 entre 2020 e 2024), exigindo deliberações formais em Plenário e a adoção de procedimentos retroativos de apoio para sanar as falhas de publicidade consolidadas no período.

Por sua vez, os eixos subsequentes instituem um paradigma prospectivo de rigor tecnológico e burocrático, aplicável a partir do exercício financeiro de 2025. O Eixo 3 impõe um novo regime para as emendas de comissão (RP-8), tornando obrigatória a identificação de solicitantes diretamente nos sistemas de execução como o SIAFI e o Transferegov.br, e a padronização das atas de deliberação.

Sob a mesma lógica, o Eixo 4 estende essa sistemática de controle às emendas de bancada estadual (RP-7), demandando a individualização e o registro formal dos parlamentares proponentes. Em ambas as frentes prospectivas, recai sobre o Poder Executivo o dever de consolidar e disponibilizar essas informações em tempo real no Portal da Transparência, garantindo uma arquitetura institucional permanente de rastreabilidade e escrutínio do gasto público.

Dessa forma, o Plano de Trabalho não representa um salvo-conduto para o retorno à opacidade, mas sim o estabelecimento de uma engenharia institucional de vigilância contínua. Ele reforça a premissa de que a alocação discricionária de recursos pelo Parlamento apenas encontra validade constitucional quando subordinada aos princípios do Direito Administrativo e às normas estritas de responsabilidade fiscal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no apresentado, entende-se que as emendas de relator são um ato inconstitucional por violar frontalmente os princípios basilares da Administração Pública, notadamente a publicidade, a impessoalidade e a moralidade, além de desfigurarem a lógica do planejamento financeiro do Estado. A operacionalização das RP-9, ao ocultar a identidade dos parlamentares solicitantes e ao pulverizar bilhões de reais sem o respaldo de critérios técnicos ou de necessidades socioeconômicas comprovadas, operou como um autêntico mecanismo de captura orçamentária. Essa opacidade sistêmica inviabilizou o controle social e institucional, subvertendo o orçamento público em uma mera moeda de barganha político-eleitoral no contexto do presidencialismo de coalizão.

Ademais, as disfuncionalidades estruturais reveladas por esse fenômeno romperam a harmonia do ciclo orçamentário delineado pela Constituição Federal e pela Lei nº 4.320/1964, desarticulando a necessária coerência hierárquica entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Foi diante desse cenário de degradação da governança fiscal que a intervenção do Supremo Tribunal Federal, culminando no julgamento da ADPF 854, mostrou-se um imperativo para a preservação da ordem constitucional. A Corte não apenas estancou a inconstitucionalidade da criação de novas despesas via RP-9, limitando-as à correção de erros e omissões, mas inaugurou um processo estrutural para impor a rastreabilidade e a transparência em todas as modalidades de emendas parlamentares.

Por fim, conclui-se que, embora a vedação imposta pelo STF e a engenharia burocrática firmada no Plano de Trabalho representem avanços inegáveis e um freio histórico à opacidade, elas não esgotam em sua integralidade a tensão institucional em torno da alocação dos recursos. A persistência de instrumentos paralelos, como as transferências especiais ("emendas Pix"), demonstra que ainda subsistem brechas capazes de perpetuar distorções semelhantes, mantendo o risco da captura orçamentária em aberto. A efetividade do novo regime exigirá, portanto, a vigilância implacável dos órgãos de controle interno e externo e a participação ativa da sociedade civil, garantindo que o orçamento estatal seja blindado contra interesses paroquiais e efetivamente direcionado à promoção do bem comum.

6. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Orçamento público e a importância da separação dos poderes*. Grupo GEN Jurídico, 2022. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/constitucional/poderes-orcamento-publico/>. Acesso em: 24 jun. 2026.

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito tributário*. 15. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. *Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 63/2021: Emendas de Relator - Subsídios quanto aos aspectos orçamentários (Versão Preliminar)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica (orçamento impositivo)*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 52, p. 1-2, 18 mar. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para dispor sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada regional*. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 122, p. 3, 27 jun. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Altera a Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária anual*. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 241, p. 5, 13 dez. 2019.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. *Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019. Altera as Leis nºs 13.808, de 15 de janeiro de 2019, e 13.898, de 11 de novembro de 2019, para dispor sobre a execução de emendas parlamentares*. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 245, p. 2, 19 dez. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Instrumentos de planejamento e orçamento: PPA, LDO e LOA.* Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 06. abr. 2026.

CONGRESSO NACIONAL. *Entenda o orçamento.* Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/entenda-o-orcamento>. Acesso em: 06. abr. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo.* 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Introdução ao orçamento público: módulo 1.* Brasília: ENAP, 2018.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade.* São Paulo: Blucher, 2024.

HARADA, Kiyoshi. *A paulatina desmontagem do orçamento público.* Migalhas, 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/433630/a-paulatina-desmontagem-do-orcamento-publico>. Acesso em: 30. abr. 2026.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. *As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento.* Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 75, n. 9, p. 22-25, set. 2021.

LEITE, Harrison. *Manual de direito financeiro.* 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

MONTEIRO, Solange. *Orçamento Secreto: governança orçamentária é uma das faces do desafio imposto ao novo governo para promover a disciplina e eficiência do gasto público.* Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 76, n. 12, p. 30-37, dez. 2022.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo.* 14 ed. São Paulo. Saraiva Jur, 2023.

SENADO FEDERAL. *Princípios constitucionais específicos para a despesa pública.* Orçamento em Discussão, n. 13. Brasília: Senado Federal, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 850, ADPF 851, ADPF 854 e ADPF 1.014. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. *Orientações técnicas sobre PPA, LDO e LOA.* Salvador: TCM-BA, 2025.

