



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GISELLE HOOVER SILVEIRA

**AS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9 E A MUTAÇÃO
CONSTITUCIONAL PARLAMENTAR INCONSTITUCIONAL:
O “ORÇAMENTO SECRETO” COMO DECANTAÇÃO DA GOVERNANÇA
POPULISTA NO BRASIL**

Recife
2024

GISELLE HOOVER SILVEIRA

**AS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9 E A MUTAÇÃO
CONSTITUCIONAL PARLAMENTAR INCONSTITUCIONAL:
O “ORÇAMENTO SECRETO” COMO DECANTAÇÃO DA GOVERNANÇA
POPULISTA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Transformações do Direito Público.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Gina Gouveia Pires de Castro

Recife
2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Silveira, Giselle Hoover.

As Emendas do Relator-Geral do Orçamento RP-9 e a Mutação Constitucional Parlamentar Inconstitucional: o "orçamento secreto" como decantação da governança populista no Brasil / Giselle Hoover Silveira. - Recife, 2024.

217f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientação: Gina Gouveia Pires de Castro.

Inclui referências.

1. Mutação Constitucional Inconstitucional; 2. Orçamento público; 3. Emendas RP-9; 4. Populismos. I. Castro, Gina Gouveia Pires de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

GISELLE HOOVER SILVEIRA

**AS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9 E A MUTAÇÃO
CONSTITUCIONAL PARLAMENTAR INCONSTITUCIONAL:
O “ORÇAMENTO SECRETO” COMO DECANTAÇÃO DA GOVERNANÇA
POPULISTA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Direito. Área de concentração: Transformações do Direito Público.

Aprovado em: 30/07/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Gina Gouveia Pires de Castro (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof^a. Dr^a. Carina Barbosa Gouvêa (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Profa. Dra. Anna Priscylla Lima Prado (Examinadora Externa)
Uninassau Serra Talhada

A Pelópidas e Marilu, com quem eu adoraria poder conversar sobre esse trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Gina Gouveia, pela paciência e generosidade com que sempre me acolheu e guiou, e à Professora Doutora Carina Gouvêa, por ter despertado em mim o desejo de desenvolver essa.

A Felipe Alves de Brito, agradeço por me ver melhor do que eu sou e sempre me incentivar a dar novos passos. Com ele, pude dividir as inquietações da Academia com liberdade e bom humor.

Aos colegas do Rigueira, Amorim, Caribé e Leitão, obrigada pela torcida, pela ajuda e pela compreensão nas minhas ausências.

A Cida, Dani, Thales, Lula, Hebe, Thais, Giovana, Luca, Bruna, Guigo, Marina e Daniel, agradeço pelo amor e suporte incondicionais. A Raoni, muito obrigada por me ajudar a encontrar leveza no caos. A Alex Grawitz, agradeço a presença sempre incentivadora, mesmo à distância.

RESUMO

A presente pesquisa aborda as Emendas de Relator-Geral do Orçamento RP-9, que estiveram relacionadas à implementação do chamado “orçamento secreto” no Brasil, entre os anos de 2020 e 2022. A Constituição Federal de 1988 retomou e consolidou a participação do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias. Ao longo da Nova República, as emendas parlamentares passaram a ocupar papel central na dinâmica do Presidencialismo de Coalizão, de modo a possibilitar a formação de maioria legislativa para a aprovação dos projetos do governo. Na última década, através da aprovação de Emendas Constitucionais, o Congresso Nacional tornou impositiva a execução de percentuais mínimos das Emendas Individuais e de Bancada Estadual, apontando para melhor regulamentação da matéria, no corpo constitucional. Em 2018, o ex-Presidente Jair Bolsonaro se elegeu através de um discurso populista e refratário a alianças com a política tradicional. Apesar disso, no ano de 2021, a mídia brasileira divulgou a existência de um “orçamento secreto”, através do qual estariam sendo distribuídas Emendas de Relator-Geral marcadas pelo indicador de Resultado Primário RP-9 a congressistas aliados ao governo. No final de 2022, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais práticas e dispositivos vinculados ao orçamento secreto, nos autos das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014. O Tribunal de Contas da União, através dos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos anos de 2020, 2021 e 2022, igualmente apontou os achados em relação a essas emendas. Diante desse quadro, a pesquisa se propõe a verificar se as Emendas RP-9 representaram uma mutação constitucional inconstitucional pela via parlamentar. Para tanto, desenvolve-se pesquisa explicativa, a partir da análise bibliográfica e documental, inclusive de dados secundários públicos. Após apresentação do panorama atual do orçamento público no Brasil e, em específico, das normas envolvendo as emendas parlamentares, são analisadas as conclusões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União acerca das Emendas RP-9. Na sequência, a partir dos aportes doutrinários sobre as teorias dos populismos, verificam-se as relações entre o orçamento secreto e o estabelecimento de uma governança populista entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, ao longo do mandato do ex-Presidente Jair Bolsonaro. Por fim, são invocadas as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional e das mutações constitucionais como lente analítica dos dados até então coletados. Como resultado da pesquisa, identificou-se que os Pareceres Preliminares à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a partir de normas regimentais do Congresso Nacional, promoveram indevida ampliação das hipóteses de emendas parlamentares autorizadas pelo art. 166, §3º, III, da CF/88, sem alteração diretamente no texto constitucional. Os impactos das Emendas RP-9 sobre o orçamento e a ausência de respaldo social ou justificativa relacionada ao aprimoramento democrático corroboraram a hipótese de uma mutação constitucional inconstitucional.

Palavras-chave: Mutação Constitucional Inconstitucional; Orçamento Público; Emendas RP-9; Populismos.

ABSTRACT

This research addresses the Budget General Rapporteur Amendments RP-9, which were related to the implementation of the so-called “secret budget” in Brazil, between the years 2020 and 2022. The Federal Constitution of 1988 resumed and consolidated the participation of Power Legislative in drafting budget laws. Throughout the New Republic, parliamentary amendments began to play a central role in the dynamics of Coalition Presidentialism, in order to enable the formation of a legislative majority for the approval of government projects. In the last decade, through the approval of Constitutional Amendments, the National Congress made the execution of minimum percentages of Individual and State Bench Amendments mandatory, pointing to better regulation of the matter, in the constitutional body. In 2018, former President Jair Bolsonaro was elected through a populist speech that resisted alliances with traditional politics. Despite this, in 2021, the Brazilian media disclosed the existence of a “secret budget”, through which General Rapporteur Amendments marked by the Primary Result indicator RP-9 would be distributed to congressmen allied with the government. At the end of 2022, the Federal Supreme Court judged practices and devices linked to the secret budget to be unconstitutional, in the files of Claims of Non-compliance with Fundamental Precept nº 850, nº 851, nº 854 and nº 1,014. The Federal Court of Auditors, through the Reports on the Accounts of the President of the Republic for the years 2020, 2021 and 2022, also highlighted the findings in relation to these amendments. Given this situation, the research aims to verify whether the RP-9 Amendments represented an unconstitutional constitutional mutation through parliamentary means. To this end, explanatory research is developed, based on bibliographic and documentary analysis, including public secondary data. After presenting the current panorama of the public budget in Brazil and, specifically, the rules involving parliamentary amendments, the conclusions of the Federal Supreme Court and the Federal Court of Auditors regarding the RP-9 Amendments are analyzed. Subsequently, based on the doctrinal contributions on populism theories, the relationships between the secret budget and the establishment of populist governance between the Legislative Branch and the Executive Branch are verified, throughout the term of former President Jair Bolsonaro. Finally, the Theories of Unconstitutional Constitutional Amendment and constitutional mutations are invoked as an analytical lens for the data collected so far. As a result of the research, it was identified that the Preliminary Opinions to the Budget Guidelines Law, based on the rules of procedure of the National Congress, promoted an undue expansion of the hypotheses of parliamentary amendments authorized by art. 166, §3º, III, of CF/88, without directly changing the constitutional text. The impacts of the RP-9 Amendments on the budget and the lack of social support or justification related to democratic improvement corroborated the hypothesis of an unconstitutional constitutional mutation.

Keywords: Unconstitutional Constitutional Mutation; Public budget; Amendments RP-9; Populisms.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI: Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CF: Constituição Federal

CMO: Comissão Mista do Orçamento

CPMI: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

EC: Emenda Constitucional

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

PPL: Plano Plurianual

RCCN: Regimento Comum do Congresso Nacional

RP: Resultado Primário

STF: Supremo Tribunal Federal

TCU: Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	PANORAMA ATUAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	19
2.1	Estado Democrático de Direito e Orçamento Público	19
2.2	Evolução da matéria orçamentária no constitucionalismo brasileiro: a revolução da Constituição Cidadã	26
2.3	Panorama normativo do Orçamento Público na Nova República brasileira	31
2.3.1	Princípios do Direito Financeiro e do Orçamento Público	31
2.3.2	Ciclo orçamentário e as espécies de leis orçamentárias	35
2.4	Emendas Parlamentares ao orçamento	40
2.4.1	O papel das emendas parlamentares no Presidencialismo de Coalizão brasileiro	40
2.4.2	Evolução da previsão constitucional e regimental das emendas parlamentares	46
2.5	O Novo Regime Fiscal	57
3	O ADVENTO DAS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9: DISSECANDO O INSTITUTO	61
3.1	Implementação jurídica das Emendas RP-9 através de alteração do Parecer Preliminar pelo Relator-Geral do Orçamento	61
3.2	Achados do Tribunal de Contas da União sobre as Emendas RP-9 nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República	64
3.2.1	Considerações preliminares	64
3.2.2	Relatório TC 014.922/2021-5: referente ao exercício de 2020	66
3.2.3	Relatório TC 008.731/2022-5: referente ao exercício de 2021	80
3.2.4	Relatório TC 008.383/2023-5: relativo às contas do ano de 2022	93

3.3	O julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014 pelo Supremo Tribunal Federal	96
3.3.1	A matéria em disputa: impugnação das práticas do orçamento secreto versus argumentos em prol das Emendas RP-9	96
3.3.2	A análise liminar do caso e a reação do Poder Legislativo	101
3.3.3	O desfecho do julgamento: problema solucionado?	105
4	O PARADOXO SE APROFUNDA: AS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9 NO SEIO DE UM GOVERNO POPULISTA	119
4.1	Considerações preliminares	119
4.2	Os populismos do século XXI: um conceito possível?	120
4.3	O governo de Jair Bolsonaro no Brasil (2019 a 2022) como representante da atual onda populista internacional	130
4.4	O orçamento secreto e a governança populista durante o governo Jair Bolsonaro no Brasil (2019 a 2022)	135
5	NOVA PROPOSTA ANALÍTICA DO ORÇAMENTO SECRETO: A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL PARLAMENTAR	148
5.1	As Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional e a mudança constitucional	148
5.1.1	Alterações textuais ou formais: emendamento versus revisão/substituição constitucional	150
5.1.2	Mutação constitucional	152
5.2	Aplicação dos parâmetros de avaliação da ocorrência de mutação constitucional inconstitucional no caso do orçamento secreto	160
5.2.1	Identificação da alteração não textual das normas insculpidas no art. 166 da Constituição Federal de 1988	161
5.2.1.1	<i>A celeuma em torno da remissão constitucional ao Regimento Comum do Congresso Nacional</i>	161

5.2.1.2	<i>O problema dos pareceres preliminares do Relator-Geral do Orçamento</i>	168
5.2.2	A violação a princípios constitucionais: ótica jurídica e análise de efeitos do orçamento secreto	176
5.2.3	A ausência de demanda social efetiva a respaldar democraticamente a alteração constitucional	183
5.3	Reação à decisão do Supremo Tribunal Federal: as normativas aprovadas pelo Congresso Nacional	186
5.4	Um adendo importante: os defensores das Emendas RP-9 e a persistência da hipótese de Emendamento Constitucional Inconstitucional	189
6	CONCLUSÃO	193
	REFERÊNCIAS	202

1 INTRODUÇÃO

A gestão do orçamento público, *locus* de disputa de poder político sobre as verbas do erário, deve servir à concretização dos objetivos insculpidos na Constituição Federal de 1988. A promoção de igualdade entre os cidadãos, a materialização dos direitos fundamentais e a redução das desigualdades regionais estão entre esses objetivos principais. O sucesso em atingir tais objetivos retroalimenta a estabilidade democrática.

Na tradição constitucional brasileira, assim como na atual Carta Maior, a iniciativa das leis orçamentárias é privativa do Presidente da República. Desde a última redemocratização, o Parlamento retomou e ampliou suas prerrogativas de proposição de emendas aos referidos projetos de lei.

A redemocratização também foi marcada por uma retomada¹ do Presidencialismo de Coalizão e consolidou as emendas parlamentares como um dos principais meios de interação e negociação, entre Poder Executivo e Poder Legislativo, com vistas à aprovação de projetos e agenda de governo. Como o Governo normalmente não tem maioria do Congresso Nacional, precisa da adesão do “Centrão” para aprovar seus projetos. Por outro lado, as emendas parlamentares não eram de execução obrigatória, de modo que o Poder Legislativo dependia da liberação dessas verbas pelo Poder Executivo. Embora as emendas parlamentares tenham o potencial democrático de dar maior legitimidade à gestão orçamentária, no começo da Nova República, terminaram sendo o pivô de escândalos envolvendo malversação de verbas públicas.

Posteriormente, houve uma melhor regulamentação das normas do Regimento Comum do Congresso Nacional, especialmente a partir da Resolução nº 01/2006, para prever e regulamentar as emendas parlamentares. Ao longo da última década, inclusive, as Emendas Individuais e de Comissão foram inseridas na Constituição Federal e ganharam percentuais de execução obrigatória, através das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019, nº 126/2022. Era o início da implementação e da ampliação de um orçamento parcialmente impositivo.

¹ Sérgio Abranches expõe como o modelo tem origem no período democrático de 1946 a 1964 (2018).

Este movimento de ampliação de poder do Congresso Nacional frente ao orçamento público esteve acompanhado de uma década de várias crises econômicas e políticas. Em 2013, as Jornadas de Junho marcaram os protestos populares de críticas difusas contra a política tradicional e partidária. Em 2016, o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff apontou para um desgaste do Presidencialismo de Coalizão em curso, que não mais proporcionava a estabilidade política vista nos governos anteriores. Em 2018, alinhado com a nova onda populista desse início de século XXI, Jair Bolsonaro se elegeu Presidente do Brasil. Seu discurso era de intransigência em relação ao Congresso Nacional e de rechaço à política tradicional. Apesar do referido discurso, o recém-eleito Presidente havia ocupado a cadeira de Deputado Federal pelo estado do Rio de Janeiro ao longo de sete mandatos anteriores.

Em maio de 2021, durante o mandato do referido ex-Presidente, a mídia brasileira denunciou a existência de um orçamento secreto (Estadão, 2021) em curso no Congresso Nacional. Emendas vinculadas ao Relator-Geral do orçamento, marcadas pelo indicador de Resultado Primário RP-9, estariam sendo distribuídas mediante a utilização de expedientes informais e sem a adequada transparência acerca de quais parlamentares haviam sido agraciados. Àquela altura, apontavam-se a possível utilização dessas verbas públicas em troca de apoio ao Governo e, ainda, a ocorrência de casos suspeitos de malversação de recursos.

No final do ano de 2021, partidos políticos provocaram o Supremo Tribunal Federal sobre as práticas e normas que possibilitavam o orçamento secreto. A então Ministra Rosa Weber concedeu medida liminar, chancelada pelo Plenário, para suspender a execução das Emendas RP-9. Requisitou, ainda, informações ao Congresso Nacional e à Presidência da República, além de diligências que buscavam descortinar os dados sobre as Emendas RP-9 até então executadas.

A discussão pública se concentrou na falta de transparência e no risco de desvio de verbas públicas e corrupção, além do possível beneficiamento a parlamentares aliados ao Governo. As cifras divulgadas chegavam a dezenas de bilhões de reais relacionados às emendas de Relator-Geral RP-9, aplicados em ações orçamentárias das mais diversas e sem clareza sobre os critérios racionais de escolha e distribuição territorial do gasto público.

O sentimento de retrocesso político e institucional era inevitável e o motor para a presente pesquisa se iniciou naquele momento. Contudo, os artigos e comentários da época tinham forte carga política e pouco auxiliavam na compreensão efetiva da engrenagem normativa que possibilitou o orçamento secreto. A miríade de normas e os tecnicismos em torno do tema igualmente não facilitavam essa compreensão.

As discussões anteriores sobre emendas parlamentares focavam principalmente nas relações apenas entre Poder Executivo e Poder Legislativo, enquanto o orçamento secreto foi marcado pela posterior provocação do Poder Judiciário a intervir no assunto. As referidas discussões também discorriam sobre a ineficiência da aplicação de verbas públicas através das emendas parlamentares, especialmente as RP-9, mas pouco se debruçavam sobre as relações entre estas e a própria Constituição Federal.

De fato, uma das teses levadas pela Presidência da República e pela Advocacia-Geral da União, perante o STF, em favor da continuidade das Emendas de Relator-Geral RP-9, era de que emendas parlamentares são matéria *interna corporis*. Portanto, estariam relacionadas à discricionariedade do Poder Legislativo. Outrossim, acaso funcionassem bem, as Emendas RP-9, segundo esses mesmos atores, poderiam ser posteriormente inseridas no corpo da Constituição Federal, como ocorreu anteriormente com as Emendas Individuais e de Bancada.

Como o leitor perceberá ao longo do trabalho, esses argumentos se mostravam sobremaneira intrigantes e evidenciavam, no mínimo, uma celeuma em torno da previsão constitucional e regimental das emendas parlamentares. Como consequência, igualmente colocavam em xeque a possibilidade de seu controle de constitucionalidade pelo STF.

Diante desse intrigante panorama, surgiu a hipótese de que o orçamento secreto representou a alteração do sentido e do alcance de normas da Constituição Federal de 1988 através da atuação parlamentar, ainda que não houvesse empreendido uma mudança formal diretamente no texto da Carta Maior.

A pesquisa, portanto, tem como objetivo central identificar a relação entre as Emendas RP-9 e a mudança constitucional, submetendo os dados sobre o orçamento secreto às métricas de verificação aplicáveis à mutação inconstitucional.

Os objetivos específicos são (I) expor o panorama constitucional e legal do orçamento público brasileiro, em especial no tocante às emendas parlamentares; (II)

dissecar o instituto das emendas RP-9, inclusive acerca das violações aos princípios constitucionais da transparência, isonomia republicana e impessoalidade na execução dos gastos públicos; (III) analisar a relação entre as emendas RP-9 e a governança populista estabelecida entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, enquanto vigoraram durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, bem como o efeito *backlash* exercido pelo Poder Judiciário.

Quanto aos pressupostos metodológicos, a pesquisa é explicativa, amparada no método dedutivo, informado pelo pensamento abduutivo. A partir da lógica dos indícios, o esquema abduutivo é compatível com um “processo de inferência baseado na formação de hipóteses concretas para explicar fatos concretos” (Alonso, 1998, p. 210 *apud* Robertt e Lisdero, 2016), através de uma lógica de investigação, descoberta, questionamento e criação (Nóbrega, 2013). O levantamento de dados, nesse sentido, tem a finalidade de documentar e verificar as hipóteses de pesquisa (Gobo, 2005, *apud* Robertt e Lisdero, 2016).

A abordagem adotada é qualitativa e desenvolvida a partir de levantamento bibliográfico e documental, através da análise (I) de referenciais doutrinários do direito financeiro; (II) das normas constitucionais, regimentais e legais que informam o orçamento público e as emendas parlamentares, inclusive as Emendas RP-9; (II) das peças processuais, decisões e acórdãos que integram as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014, cujo trâmite ocorre perante o Supremo Tribunal Federal; (III) dos Relatórios do Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Presidente da República referentes aos anos de 2020, 2021 e 2022.

Optou-se pela coleta de dados secundários sobre as Emendas RP-9, obtidos por organismos estatais, a exemplo do Tribunal de Contas da União e do Portal da Transparência (através das ferramentas e filtros disponíveis na página eletrônica desse portal), considerando que não era viável, no escopo da pesquisa e diante da identificada falta de transparência envolvendo o orçamento secreto, realizar a coleta de dados primários (Robertt; Lisdero, 2016). Esses dados secundários, por sua vez, foram analisados através da técnica descritiva.

Uma observação metodológica ainda se mostra fundamental: a pesquisa trava discussões em torno das teorias sobre os populismos e sobre a alteração constitucional, que padecem de imprecisão temática e falta de consenso doutrinário.

Para agravar o desafio, diante de um objeto de pesquisa tão singular, entendemos que não havia uma teoria ou mesmo um histórico jurisprudencial que auxiliasse em sua análise. Diante disso, buscamos apresentar as posições diversas – mas não exaustivas – de cada uma das teorias trabalhadas e apontar as abordagens adotadas na presente pesquisa. Todas as escolhas teóricas, portanto, tiveram a exclusiva finalidade de fornecer subsídios enriquecedores para a compreensão do orçamento secreto, e não de exaurir o debate doutrinário acerca das referidas teorias. Estão, portanto, a serviço de uma análise prática e concreta do objeto pesquisado – e não o contrário.

No primeiro capítulo, desenvolvemos um panorama atual do orçamento público brasileiro. Após comentar as bases históricas, apresentamos, brevemente, como a matéria foi tratada nas constituições brasileiras, até a Constituição Cidadã de 1988. Na sequência, expusemos as normas gerais sobre o orçamento público, inclusive seus princípios norteadores, e as normas específicas sobre as emendas parlamentares ao orçamento.

No capítulo dois, nos debruçamos especificamente sobre as Emendas RP-9. De início, investigamos como foram implementadas a partir de uma previsão no Parecer Preliminar do Relator-Geral da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.898/2019) – e posteriormente replicadas e mantidas nas de 2021 (Lei nº 14.116/2020) e 2022 (Lei nº 14.194/2021).

Não era possível, na envergadura da presente pesquisa, realizar a coleta de dados primários para dimensionar as Emendas RP-9 e identificar eventuais peculiaridades na aplicação dos recursos. Desse modo, optou-se por invocar as conclusões do TCU sobre o tema, apresentadas nos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República referentes aos anos de 2020, 2021 e 2022.

No final do ano de 2022, o STF julgou, em definitivo, as ADPF's nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014, reconhecendo a inconstitucionalidade das práticas e de normas vinculadas ao orçamento secreto. Esse acórdão fornece balizas jurídicas fundamentais para a análise da inconstitucionalidade da aludida prática, motivo pelo qual foi igualmente apresentado para compor a análise das Emendas RP-9 desenvolvida ao longo do referido capítulo dois.

O término do ciclo de execução das Emendas RP-9, no final de 2022, e a estabilidade na composição do Congresso Nacional ao longo de sua duração (anos

de 2020, 2021 e 2022) favoreceram a aproximação do tema e a comparabilidade entre os dados de cada ano. Por outro lado, a persistente falta de transparência em torno da execução das Emendas RP-9 se mostrou um óbice parcial ao estudo acadêmico do objeto de pesquisa. Antecipamos não ter sido possível descortinar, até hoje, a totalidade dos parlamentares efetivamente agraciados com todos os valores vinculados às Emendas RP-9, aspecto constatado pelo STF.

O capítulo três foi dedicado, de início, a situar teoricamente a nova onda dos populismos desse início de século XXI e como o ex-Presidente Jair Bolsonaro se enquadrou nessa tendência global. São utilizados os aportes doutrinários sobre os populismos enquanto regime democrático limite (Rosanvallo, 2021) que estabelece uma governança populista para viabilizar sua manutenção de poder (Gouvêa e Castello Branco, 2020) e uma posição refratária à atuação das Cortes Constitucionais. Tudo com a finalidade de compreender como o orçamento secreto se relacionou à implementação de uma governança populista entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

O quarto e último capítulo da pesquisa expõe os apontamentos doutrinários acerca da mudança constitucional, através dos debates travados pelas Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional (Levinson, 2001; Cólón-Rios, 2021; Albert, 2018, 2019; Roznai, 2013, 2017) e das Mutações Constitucionais (Soares, 2022; Ferraz, 2015; Gomes, 2022; Pedron, 2011).

A trilha percorrida, a partir daí, foi no sentido de delimitar o conceito de mutação constitucional e identificar quais parâmetros poderiam servir de métrica de verificação para a inconstitucionalidade de uma mutação constitucional. Em adendo, foi analisada a hipótese de constitucionalidade das Emendas RP-9, acaso houvessem sido incluídas no texto constitucional, defendendo-se a adequação das Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional diante dos argumentos da Presidência e da Advocacia-Geral da União favoráveis ao orçamento secreto.

A pesquisa realizada se justifica, de início, por compilar os dados e informações relevantes acerca do orçamento secreto, mas que apareciam esparsa ou superficialmente na literatura. Como se defende em vários trechos do estudo, entendemos que esse interesse em dissecar o instituto não se exauriu com a conclusão do julgamento do STF ou com o fim do governo do ex-Presidente Jair Bolsonaro. Muito ao contrário, parece contribuir para a identificação das questões

crônicas e de caráter constitucional envolvendo as emendas parlamentares, com relevância para os estudos constitucionais contemporâneos.

Isso porque as teorias envolvendo a mudança constitucional, notadamente as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional e das Mutações Constitucionais, são ferramenta metodológica fundamental para o debate acerca do papel das Cortes Constitucionais em contextos de decantação de governança populista. Espera-se, portanto, contribuir e estimular o desenvolvimento dessas análises no contexto brasileiro.

2 PANORAMA CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.

2.1 Estado Democrático de Direito e o Orçamento Público.

A atividade financeira estatal é o “conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas” (Piscitelli, 2023, p. 17) e é composta de receita pública, despesa pública e orçamento público.

O orçamento público, por sua vez, é documento técnico-contábil e jurídico que reflete o exercício de poder político por determinado governo (Pires e Motta, 2006). A elaboração das peças orçamentárias depende da escolha conforme os recursos disponíveis, da obediência às regras constitucionais limitadoras e impositivas de despesas e, nos quesitos em que houver discricionariedade, conta, ainda, com a negociação entre diferentes Poderes e setores sociais, pois:

o desenvolvimento do orçamento público implicou num grande avanço para a democracia e para as liberdades individuais, ao corroborar, na sua trajetória histórica, a separação dos poderes, condição *sine qua non* para um regime político democrático. Ao longo do tempo transformou-se em um instrumento de bem-estar social, que deseja reduzir as despesas e diminuir a carga tributária. É sinônimo de esclarecimento das responsabilidades dos governantes perante a sociedade. Um bom orçamento pode prestar serviços e estimular o desenvolvimento. Se elaborado na direção certa, promove em muito o bem-estar social, mas se elaborado de forma errada, atrapalha e até inibe o desenvolvimento (Pires e Motta, 2006, p. 23/24).

A noção de um orçamento de caráter público começou a se desenvolver na transição do Estado Absolutista para o Estado de Direito, quando se começou a distinguir as finanças do soberano daquelas do Governo. Na Inglaterra do ciclo de revoluções burguesas (1640-1688)², foram definidas as bases da sistemática orçamentária, servindo como referência para a implementação desse instrumento em todo o mundo. Após sua independência (1776), os Estados Unidos se destacaram pelo aprimoramento de regras orçamentárias e pela busca de maior eficiência no gasto público, promovendo uma aproximação entre planejamento e orçamento (Pires e Motta, 2006). Na França pós-Revolução de 1879, o desenvolvimento do orçamento

² O desenvolvimento histórico do orçamento naquele país “evidencia questões relevantes incorporadas no avanço da sistemática orçamentária, como: atestou que a despesa pública depende da política adotada; delineou a natureza técnica e jurídica do orçamento público; e serviu como ponto de referência para a implementação desse instrumento nas organizações governamentais do mundo todo” (Pires e Motta, 2006, p. 18).

teve semelhanças com a Inglaterra e deixou como principal legado os princípios orçamentários que, até hoje, regem a matéria³, inclusive no Brasil, como mais adiante se expõe. A gestão do dinheiro público também passou a depender da participação do Poder Legislativo e, portanto, a refletir a lógica da separação de poderes (Pires e Motta, 2006).

De início, a gestão orçamentária envolvia o mero cruzamento entre a fixação de despesas e da receita necessária para executá-las, sem preocupação com a motivação dos gastos ou os resultados com eles obtidos. Não havia, portanto, atenção à eficiência das políticas públicas. Apenas com a criação e o detalhamento de classificações orçamentárias, o orçamento público passou a ser entendido como um instrumento de controle sobre as finanças e, reciprocamente, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Na sequência, desenvolveu-se a ideia de orçamento-programa, conectando planejamento, orçamento e recursos financeiros, com a finalidade de materializar as ações do governo e entregar resultados à sociedade (Pires e Motta, 2006, p. 18).

Por todas essas características, através de sua natureza técnica, jurídica e política, o orçamento público é, na atualidade, uma das principais ferramentas para a consolidação dos objetivos constitucionalmente definidos pelo Estado Democrático de Direito. Isso se materializa através de políticas públicas propostas e negociadas principalmente entre Poder Legislativo e Poder Executivo (Santos e Gasparini, 2020, p. 01).

Para aqueles que encontram diferença entre Estado de Direito e Estado Democrático de Direito – ambos aqui tratados como modelos ideais – ganha ainda maior relevância o papel do orçamento público como ferramenta imprescindível à concretização deste último, com o *status* de “*principal documento para divulgação das ações do governo junto à sociedade*” (Pires e Motta, 2006, p. 23), sujeito às balizas da responsabilidade fiscal e ao escrutínio dos cidadãos, reforçando, para além de seu

³ Segundo Burkhead, esses princípios são: o orçamento deverá ser votado anualmente (anuidade); deverá ser votado antes do início do ano financeiro a que se refere (anterioridade); deverá conter todas as previsões de receitas e despesas necessárias para o ano seguinte (universalidade); e, as receitas não devem ser vinculadas a objetivos específicos, mas todas devem fazer parte de um fundo consolidado (não-afetação das receitas). Este último, na atualidade, em alguns países, merece ressalvas, em função das vinculações constitucionais e de leis específicas das esferas de governo. (Pires e Motta, 2006, p. 18).

caráter programático, a tradicional função de exercício de controle social sobre o gasto público

O Estado de Direito, para os lógico-formalistas, teria como marca essencial o império da lei; os doutrinadores que priorizam uma investigação de seu conteúdo, por outro lado, entendem que, além disso, o Estado de Direito se perfaz através da incorporação efetiva das conquistas do liberalismo político. Portanto, para as correntes que entendem que o princípio da legalidade já representa a essência da democracia, o Estado Democrático de Direito não passaria de um pleonismo (Moraes, 2014)

Outra linha doutrinária, por entender criticamente que o capitalismo prescinde de democracia, considera que o Estado Democrático de Direito se distingue por um “elemento revolucionário de transformação do *status quo*” (Silva, 1999, p. 123, *apud* Moraes, 2014, p. 277), ao adotar como tarefa do Estado a erradicação das desigualdades sociais que marcam a sociedade contemporânea. É possível entender que essa conotação se expressa, por exemplo, nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal Brasileira de 1988 (Moraes, 2014, p. 277). Segundo essa abordagem, o Estado Democrático de Direito é algo efetivamente novo, que se distingue em relação ao Estado Liberal e ao Estado Social, mas incorpora parcialmente esses modelos⁴. Ao aliar a liberdade negativa (restrição à atuação estatal em favor das liberdades individuais) à liberdade positiva (função distributiva, que reduz a fronteira entre estado e sociedade através da garantia positiva de direitos políticos, sociais, econômicos e culturais)⁵, o Estado Democrático de Direito possui a seguinte peculiaridade:

⁴ No contexto do Estado Liberal, formado a partir das revoluções burguesas do século XVIII que contribuíram para a derrubada dos regimes absolutistas, o Direito público pouco se envolvia nas relações privadas de ordem econômica e social, de modo que ficavam alheias à regulamentação estatal, por exemplo, as relações trabalhistas. O esgotamento desse modelo culminou numa crise de sustentação do próprio Capitalismo, que não poderia ignorar a necessidade de garantias sociais mínimas para a manutenção da força de trabalho.

Como consequência das lutas operárias, no Estado Social, que se desenvolve a partir do século XX, as reivindicações por ampliação e efetivação de direitos se transformam numa demanda por maior intervenção do Estado na ordem social e econômica, passando a se preocupar com a adoção de uma postura ativa de promoção do desenvolvimento e da igualdade, mas sem abandonar as premissas do Estado Liberal. Esse tipo ideal atingiu sua expressão mais evidente na implementação do Estado de Bem Estar Social em países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial (Moraes, 2014, p. 275).

⁵ Importante ressaltar que, do ponto de vista financeiro, tanto direitos positivos quanto negativos dependem de recursos públicos do Estado, no mínimo para a existência e manutenção das instituições públicas. Nesse sentido, mesmo as liberdades individuais teriam um caráter público, dependente do gasto estatal (Holmes; Sunstein, 2019).

(...) **vocação a superar a atual contradição do Estado contemporâneo** – que ou preserva a todo o custo a liberdade dos indivíduos ou, em alguns casos, cresce desproporcionalmente ao concentrar os poderes necessários para realizar a tarefa de distribuição das prestações materiais necessárias à vida digna do indivíduo (Moraes, 2014, p. 279 – grifos nossos).

Embora a doutrina se refira a tipos ideais de Estado⁶ que dificilmente se concretizam de forma plena, na presente pesquisa, privilegia-se a posição doutrinária de que o Estado Democrático de Direito realmente pressupõe a busca por mudança social. Esse elemento é destacado por Norberto Bobbio, ao expressar que a transformação é o estado natural das democracias, enquanto o despotismo é estático e imutável (1986). Para que esse movimento ocorra, a busca por igualdade, através da democracia em sentido material, pressupõe ir além do princípio da legalidade e da regra da maioria, devendo instituir um governo para todos, que busque:

não apenas o respeito aos direitos individuais, **mas igualmente a promoção de outros direitos fundamentais, de conteúdo social, necessários ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna nem é possível o desfrute efetivo da liberdade** (Barroso, 2010, p. 59 – grifos nossos).

Para efetivamente lograr essa promoção ampliada de direitos sociais, a democracia deve contar com um conjunto de instituições e técnicas de governo, a exemplo do sufrágio universal, do regime parlamentar, do reconhecimento dos direitos civis e dos princípios da maioria e da proteção da minoria. Todos são meios para se atingir a finalidade de promoção de igualdade entre os homens, tanto quanto possível, ou, ao menos, para promover a redução das desigualdades (Bobbio, 2014, p. 37).

O método democrático, por sua vez, pressupõe “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (Bobbio, 1986, p. 12), exigindo sério respeito às instituições e, em especial, aos partidos políticos, enquanto únicos sujeitos autorizados a funcionar como ligação entre os indivíduos e o governo. Nesse processo, a visibilidade ou a transparência do poder é uma condição essencial para a democracia.

⁶ parte-se da premissa que se tratam de tipos ideais porque as doutrinas não são uníssonas sobre esses conceitos e, muito menos, a realidade política e histórica das nações acompanhou suas características de forma estanque. Portanto, pode-se dizer que, em maior ou menor grau, características dessas teorizações foram ou são identificadas, ao redor do mundo.

Para tanto, a atividade legislativa não pode se desenvolver de forma autônoma e finalística em si mesma e as leis legítimas são aquelas que atendem aos objetivos constitucionais, inclusive de mitigar desigualdades sociais e provocar alterações no *status quo* (Moraes, 2014). Segundo essa premissa, a legislação produzida pelos poderes do Estado deve objetivar a erradicação das desigualdades sociais que marcam a sociedade contemporânea. É o que preveem expressamente, por exemplo, os arts. 1º e 3º da Constituição Federal Brasileira de 1988 (Moraes, 2014), ao destacarem os fundamentos constitucionais e objetivos fundamentais da República do Brasil, que devem, por consequência, irradiar por toda a produção normativa e por toda a prática das instituições e funcionários públicos que as integram.

É dizer, o Estado Democrático de Direito é a equação entre “quem decide (fonte do poder), como decide (procedimento adequado) e o que pode ou não ser decidido (conteúdo das obrigações negativas e positivas dos órgãos de poder” (Barroso, 2010, p. 58). Para a efetivação de um Estado com tais objetivos e características, é necessário um amadurecimento das instituições e uma interação equilibrada entre os Poderes Republicanos.

A Teoria da Separação dos Poderes foi sintetizada por Montesquieu justamente a partir da preocupação histórica de evitar os malefícios decorrentes da concentração de poder. Propõe que as funções legislativa, executiva e judiciária sejam exercidas por órgãos independentes e de fiscalização mútua, mas sem absoluta separação entre eles (Gouvêa, 2021), de modo a evitar um desvirtuamento da unidade política:

Para Fiuza e Costa[9], a separação dos órgãos de poder não pode ser entendida de modo absoluto, mas de maneira formal, que é operacionalizada pela via do executivo, legislativo e judiciário. A clássica doutrina não estabelece a independência plena dos três órgãos de poder. **O que ocorre é uma “constante interpenetração entre os órgãos de poder, como uma engrenagem, de maneira que nenhum ato de governo seja de responsabilidade de um só órgão”**[10]. Eles se entrosam e se subordinam mutuamente na consecução dos ditames fundamentais, dentre eles a proteção e promoção do desenvolvimento social e do homem. Desta forma, a cooperação limita e controla, também, o exercício do poder. Para Montesquieu[11], estes são três órgãos que fazem parte de um mesmo Estado para o exercício do mesmo poder, portanto é preciso que colaborem entre si (Gouvêa e Castelo Branco, p. 04 – grifos nossos).

Para o adequado e equilibrado funcionamento dessa engrenagem, no momento de aplicação da referida teoria, seria imprescindível incorporar os “espíritos fundamentais” descritos por Montesquieu: “separação ou independência do exercício do poder por órgãos específicos; a distribuição de suas competências ou funções; a

liberdade política; e a cooperação” (2005, *apud* Gouvêa e Castello Branco, 2019, p. 1), além de suas finalidades e objetivos transformadores (Gouvêa e Castello Branco, 2019).

Esse raciocínio deve igualmente se aplicar às relações de poder em torno do orçamento público, de modo que o processo de elaboração e aprovação do orçamento, protagonizado pelos poderes Executivo e Legislativo, está limitado e condicionado à hierarquia de valores prevista na Constituição Federal. Em cooperação, idealmente, esses Poderes deve perseguir o objetivo comum e constitucionalmente estabelecido de “focar em uma gestão eficiente direcionada à efetivação dos Direitos Fundamentais” (Ávila e Bittencourt, 2017, p. 29/30).

Gouvêa e Castello Branco alertam que uma “incorporação deficiente da teoria da separação dos poderes” (2019, p. 03), negligenciando algum dos elementos fundamentais acima descritos, pode comprometer diretamente a concretização dos objetivos constitucionais através do orçamento público. A gestão orçamentária, nesses casos, torna-se palco de negociações entre Poder Executivo e Poder Legislativo, num “cabo de guerra entre os principais órgãos do Estado” e implementando um “ambiente de disputa e busca de satisfação de interesses individuais e coletivos” (2019, p. 05).

Contudo, a deficiência na materialização desses comandos constitucionais tem contribuído para um crescente aumento da provocação pela intervenção do Poder Judiciário, através das Cortes Constitucionais. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, evoluiu sua jurisprudência nos últimos anos para entender que pode se manifestar sobre matérias relacionadas ao orçamento, havendo duas principais correntes relevantes para o assunto: (I) se a lei orçamentária for compreendida como lei apenas em sentido formal e, portanto, limitada ao âmbito político administrativo, não caberá o controle judicial ou, quando muito, este ocorrerá no campo do controle formal e abstrato de constitucionalidade; (II) acaso se considere a lei orçamentária lei em sentido material, submetida ao campo do agir vinculado estritamente à Constituição Federal, ampliam-se as possibilidades de análise judicial da (in)constitucionalidade material das espécies legislativas orçamentárias (Ávila e Bittencourt, 2017).

Nesse equilíbrio entre a necessidade de garantir a concretização dos objetivos constitucionais e de respeitar a independência do Poder Executivo e do Poder

Legislativo em relação ao orçamento, uma visão atualizada da Teoria da Separação dos poderes reconhece como legítima a atuação do Poder Judiciário, considerando a essencialidade do elemento da cooperação (Gouvêa, 2019), nos limites da teoria do diálogo institucional:

De resto, este tipo de decisão expressa uma tendência que vem sendo gradualmente implementada na jurisprudência do STF em matéria de direitos sociais e controle de políticas públicas, em que o órgão judicial intervém nessas situações impondo aos órgãos responsáveis que realizem diagnósticos das situações de sua competência e elaborem planos de ação adequados para suprir o quadro de omissão nas políticas públicas. Trata-se da chamada teoria do diálogo institucional, preconizando que o Judiciário assumira o papel de monitoramento dos poderes responsáveis para que cumpram, dentro de suas capacidades e competências constitucionais, os papéis que lhes incumbem no plano de implementação dos direitos fundamentais (Ávila e Bittencourt, 2017, p. 34 – grifo próprio).

Portanto, na contemporaneidade, para além da clássica disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo, mediada pelo Poder Judiciário, despontam as discussões envolvendo a possibilidade de intervenção deste último nas funções de monitoramento e definição de receitas e despesas da administração pública, através do controle de constitucionalidade formal e material (Ávila e Bittencourt, 2017).

No presente subtópico, foi possível identificar que o Orçamento Público é um instrumento de poder político, cuja gestão deve obedecer à premissa da justiça distributiva (Piscitelli, 2023)⁷ e às funções de cada um dos três Poderes. Por ser um instrumento central de promoção de mudança social e busca por igualdade entre os cidadãos, contribui para a consolidação do Estado Democrático de Direito. A transparência na previsão e execução do gasto público é essencial para a divulgação das ações do Governo e, portanto, para a visibilidade do poder, auxiliando a manter a própria credibilidade dos governos e do sistema democrático.

Setores da sociedade negligenciados pelo orçamento público não se percebem democraticamente representados ou incluídos no desenvolvimento do país, de modo que a percepção social de que a solidariedade no pagamento dos impostos significa um retorno à população é importante termômetro sobre o grau de participação

⁷ Apesar da intrínseca relação entre ambos, é importante ressaltar que o Direito Tributário passou por um processo de ruptura normativa em relação ao Direito Financeiro, representado, no Brasil, pela publicação do Código Tributário Nacional – Lei nº 5172/1966 (Piscitelli, 2023, p. 10).

democrática e representatividade política das diferentes classes e atores de um país (Oliveira, 2012).

Essas premissas teóricas atravessam toda a presente pesquisa. São fundamentais para a compreensão sobre como o orçamento secreto representou a implementação de um instituto incompatível com o Estado Democrático de Direito que a Constituição de 1988 adota como diretriz.

Para o aprofundamento do assunto, é importante, ainda, compreender como o Orçamento Público foi tratado e evoluiu nas constituições brasileiras, até a consolidação do modelo de Estado idealizado no projeto da Constituição Federal de 1988.

2.2 Evolução da matéria orçamentária no constitucionalismo brasileiro: a revolução da Constituição Cidadã

As particularidades históricas do Brasil não permitem entender que o país tenha efetivamente correspondido aos tipos ideais de Estado Liberal e de Estado Social. Enquanto o mundo discutia as bases do Estado Liberal, o Brasil era uma colônia escravocrata sem autonomia política da metrópole, distante da universalização da garantia dos direitos individuais. Quando a ideia de Estado Social começa a se desenvolver no plano internacional (início do século XX), aqui a abolição definitiva da escravização de pessoas havia ocorrido poucos anos antes, em 1888, sem um plano estatal para a concretização de direitos e distribuição de riquezas materiais⁸. Por esse contexto, é importante traçar um panorama histórico – ainda que não exaustivo – dos

⁸ O sistema escravocrata que vigorou no Brasil por mais de três séculos indubitavelmente impõe ao país refletir sobre a existência de uma “herança da escravidão” e o racismo estrutural existente. Necessário destacar a corrente doutrinária que “apesar de não negar os impactos terríveis da escravidão na formação econômica e social brasileira, dirá que as formas contemporâneas do racismo são produto do capitalismo avançado e da racionalidade moderna, e não resquícios de um passado não superado”. Nesse sentido, o racismo “não é um resto da escravidão”, em verdade, escravidão e racismo seriam “elementos constitutivos tanto da modernidade, quanto do capitalismo” e o racismo, por consequência, “é uma manifestação das estruturas do capitalismo, que foram forjadas pela escravidão” (Almeida, 2020, p. 183). Portanto, o comentário trazido não tem a pretensão de ofuscar esse debate e ignorar a relação entre o capitalismo contemporâneo e o racismo, mas apenas destacar que a descrição de Estado Liberal e Estado Social são tipos ideais que, ao menos no Brasil, não encontram perfeita correspondência descritiva ou histórica, especialmente pela condição de colônia escravocrata.

ciclos constitucionais pelos quais passou o direito financeiro e o orçamento público no país.

A organização das finanças públicas no Brasil tomou corpo especialmente após a vinda da família real portuguesa ao país, em 1808, quando o Rei D. João VI criou o Erário Público e o Regime de Contabilidade. Desde então, o orçamento público ocupou espaço importante nas discussões doutrinárias e nas normas das constituições federais e estaduais (Pires e Motta, 2006).

A Constituição Imperial de 1824, contudo, não permitia que as províncias criassem impostos e, apenas com a publicação da lei orçamentária de 1833-1834, é que estas passaram a receber as receitas residuais do governo centralizado. Esse quadro foi complementado pela Lei nº 99, de 1935, que, além de dispor sobre as receitas provinciais, que eram residuais à receita geral, tomou a inédita providência de arrolar as rendas públicas (Piscitelli, 2023). Quanto ao orçamento, previa-se que a proposta orçamentária anual fosse elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pela Assembleia Geral, mas, na prática, a ausência de estrutura técnica e de transparência dos dados financeiros não possibilitava uma participação efetiva do Poder Legislativo (Brasil, 2023c, 2023d, 2023e).

A partir da Constituição Republicana de 1891, iniciou-se o desenvolvimento de um sistema constitucional tributário para melhor delimitar as competências da União e dos estados. Os entes municipais, por outro lado, ainda não detinham autonomia financeira naquele período (Piscitelli, 2023).

Com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 3/1926, passou a ser de competência privativa do Poder Legislativo orçar a receita e fixar as despesas⁹, revelando tentativa de limitação do Poder Executivo, após a forte centralização de poderes do período imperial. Inclusive, a referida Carta já previa como crime de responsabilidade do Presidente atentar contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso, nos termos do art. 54, 8º (Brasil, 1891).

⁹ Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;

Ainda merecem destaque, nessa carta constitucional, (I) o art. 34, p. 1º, que implementou, pela primeira vez, o princípio da exclusividade das leis orçamentárias, adiante melhor tratado; e (II) o art. 89, que instituiu um Tribunal de Contas para “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (Brasil, 1891). Portanto, naquele período, o Congresso Nacional detinha a prerrogativa de orçar, fixar e fiscalizar a despesa.

A Constituição de 1934, por sua vez, discriminou melhor as competências tributárias e inaugurou a autonomia financeira dos municípios. Nesta carta constitucional, o Poder Executivo passou a protagonizar a elaboração do orçamento, que era votado pelo Poder Legislativo. Na prática, a falta de regulamentação detalhada e de limitação sobre as emendas ao orçamento representava uma sistemática de co-participação entre os dois poderes (Brasil, 2021i). Pela primeira vez, o princípio da unidade do orçamento aparece expressamente, no art. 50 daquela Carta (Brasil, 1934).

Na Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas no contexto do golpe de Estado que iniciou o Estado Novo, o Poder Legislativo perdeu espaço em relação à elaboração e fiscalização do orçamento. Embora a constituição previsse alguma participação do Poder Legislativo, na prática, o orçamento federal foi gerido pelo Poder Executivo naquele período, por meio de decretos¹⁰ e sem qualquer controle efetivo, conforme autorizava o art. 14 daquela Carta, ligeiramente alterado pela EC nº 9/1945¹¹ (Brasil, 1937; Pires e Motta, 2006).

Neste momento cronológico, um adendo é necessário: até a Constituição de 1946, direito tributário e direito financeiro não eram delimitados conceitualmente, pois “eram entendidos como dois lados de uma mesma moeda: a necessidade de manutenção do Estado era atendida pela tributação e o reconhecimento da conexão entre esses dois elementos não maculava a análise jurídica das questões” (Piscitelli, 2023, p. 9). Nesse ponto, a CF/1937 representou uma importante inovação sobre o

¹⁰ A prática de legislar através de decretos e medidas provisórias, com a centralização de poder no Executivo, é uma característica, embora não essencial, bastante frequente em governos autoritários como foi o de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo.

¹¹ Redação original: Art 14 - O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas.

assunto, ao prever a competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro¹².

De toda sorte, com a abertura democrática ocorrida a partir da Constituição de 1946, o Poder Executivo permaneceu privativamente responsável pela elaboração do projeto de lei orçamentária e o Congresso Nacional voltou a exercer a função de aprovar o orçamento, inclusive com a possibilidade de propor emendas parlamentares, nos termos do artigos 87, XVI, e 65, I, da CF/1946 (Brasil, 1946).

Ainda naquele momento, como bem destaca a Ministra Rosa Weber, as emendas parlamentares já foram utilizadas de forma descontrolada, sem critérios de racionalidade ou objetivos definidos. Havia ainda uma grande dificuldade em alinhar planejamento e orçamento, ou seja, em perquirir uma elaboração concreta de metas para o gasto público eficiente (Brasil, 2023e).

Com o golpe militar de 1964 e a Constituição de 1967, seguida das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 1/1969 (Brasil, 1969), houve um novo movimento de centralização das prerrogativas sobre o orçamento público no Poder Executivo, privando o Poder Legislativo de participar através de leis ou emendas para aumento de despesas. Na prática, o Poder Legislativo tomava conhecimento e acessava cerca de 20% dos recursos financeiros a movimentar, ficando apartado de todo o orçamento monetário e das empresas estatais (Pires e Motta, 2006).

Em paralelo, a Lei nº 4320/64 dispôs sobre as normas gerais da atividade financeira do Estado. Após a publicação do Código Tributário Nacional, de 1966, a matéria tributária definitivamente passou a ser tratada com envergadura própria em relação ao direito financeiro¹³ (Piscitelli, 2023).

Findo o período ditatorial, o processo de redemocratização foi marcado pelo advento da Constituição Federal de 1988. A Assembleia Constituinte que funcionou ao longo do ano de 1987 era heterogênea e enfrentou o desafio de acomodar interesses diversos ao longo do texto. A disputa sobre visões distintas acerca do papel do Estado e a desconfiança mútua entre os constituintes fez com que os interesses e

¹² o que apenas veio a se concretizar duas décadas depois, com a Lei nº 4320/64 e, posteriormente, com o Código de Direito Tributário de 1966, marcando essa distinção entre direito tributário e direito financeiro.

¹³ A complexificação desse sistema de direito financeiro apenas reforça e justifica seu distanciamento conceitual do direito tributário, tendência que se mantém até os dias de hoje (Piscitelli, 2023, p. 13).

garantias disputados pelos grupos políticos fossem entrincheirados no próprio texto constitucional (Vieira e Barbosa, 2018, p. 382/383). Como resultado desse processo, pela primeira vez na história brasileira, o Poder Constituinte Originário impôs ao legislador e a toda a administração pública a perspectiva do Direito como motor de mudança social:

Nesse sentido o Estado Democrático de Direito brasileiro é Estado Democrático de Direito enquanto conformado por uma Constituição Dirigente, pois é esta Constituição Dirigente que, ao vincular materialmente o legislador, impõe a transformação do *status quo*. Referida transformação se opera pela vinculação não só do legislador, mas de todo o conjunto da administração aos preceitos programático-diretivos da Constituição do Estado Democrático de Direito, que, em sua totalidade, formam um direito antecipador da mudança social (Canotilho, 2001, p. 456, *apud* De Moraes, 2014, p. 280).

Nesta carta, o Sistema Tributário Nacional foi implementado e foram detalhados os dispositivos sobre o orçamento, “entendido agora como instrumento de planejamento dos entes, cuidando para que se obtenha maior controle do gasto público, pela longa designação de competência ao Tribunal de Contas (art. 71)” (Piscitelli, 2023, p. 11), além de limites com o gasto com pessoal e designação de competências para tratamento dessas matérias. Ao prever uma hierarquia dos instrumentos de planejamento orçamentário, vinculando todo o procedimento de alocação de recursos ao império da lei, a Carta Magna deu vez ao “princípio da universalização orçamentária na ordem constitucional” (Pires e Motta, 2006, p. 22). Em específico, a CF/88 dedicou o Título VI ao processo orçamentário, com as seguintes características:

No campo técnico, as reformulações adotadas deram maior democratização às políticas públicas e uma participação mais ampla do Poder Legislativo no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado. Assim, a Constituição Federal (CF) resgatou as prerrogativas do Congresso Nacional de criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo e recuperou para a área de decisão do Poder Legislativo os assuntos referentes aos orçamentos das entidades descentralizadas (Pires e Motta, 2006, p. 22).

A referida sistemática retomou as prerrogativas do Congresso Nacional anteriores à autoritária sistemática da ditadura. O Poder Legislativo passou a controlar e fiscalizar, com muito mais ferramentas, todas as etapas do ciclo orçamentário (Brasil, 2023e), como detalha o art. 70 da CF/1988 (Brasil, 1988).

É importante ressaltar, ainda, os dispositivos infraconstitucionais que complementam as normas constitucionais sobre receita, despesa e orçamento: (I) a mencionada Lei nº 4320/64, com as normas gerais de direito financeiro, foi

recepcionada como lei complementar pela nova ordem constitucional; (II) a Lei nº 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) passou a sancionar o enriquecimento ilícito de agentes públicos; (III) a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) instituiu regras para tutelar a responsabilidade na gestão do dinheiro público.

Portanto, há um amplo arcabouço de normas que preveem prerrogativas dos Poderes, mas também obrigações acerca da gestão orçamentária, transparência e responsabilidade sobre o gasto público.

Quando comparada ao quadro visto nas constituições anteriores, a maior participação do Congresso Nacional e a submissão de todos os Poderes aos princípios e regras constitucionais sobre os objetivos da República são aspectos de reforço democrático.

Como se expôs, a história dos ciclos constitucionais brasileiros evidencia movimentos pendulares em torno da política orçamentária. Houve concentração de poderes pelo Poder Executivo em contextos ditatoriais ou autoritários, intercalados a momentos de maior participação do Poder Legislativo nos períodos de abertura democrática. Via de regra, quanto maior a possibilidade de participação do Poder Legislativo, maior a perspectiva de que os interesses dos entes federados sejam refletidos no orçamento.

É importante ressaltar que todas as iniciativas relacionadas ao orçamento, sob a Constituição Federal de 1988, devem contribuir para a promoção dos direitos individuais e sociais e a redução da desigualdade social e regional. Para tanto, é importante que o conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais acima tratado se materialize e incida sobre todo o ciclo orçamentário e as Emendas Parlamentares ao orçamento, temas a seguir detalhados.

2.3 Panorama normativo do orçamento público na Nova República brasileira.

2.3.1 Princípios do Direito Financeiro e do Orçamento Público.

A atividade financeira do estado é composta de receita pública, despesa pública e orçamento público. Essa tríade deve se submeter aos princípios gerais do direito financeiro, expressamente previstos na Constituição Federal ou em normas infraconstitucionais.

De início, ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição Federal), corolário do Estado Democrático de Direito. Sob a ótica formal, este princípio se refere ao tipo de lei necessária para a previsão e a alteração do orçamento. Em regra, as previsões orçamentárias devem ser objeto de lei ordinária em sentido estrito, enquanto lei complementar deve dispor sobre normas gerais de direito financeiro. Sob a ótica material, este princípio determina que a realização das despesas públicas e a concessão de renúncia de receitas necessariamente devem ser tuteladas por lei. Portanto, o gasto público depende de autorização prévia do Poder Legislativo, seja através da lei orçamentária, da autorização de créditos adicionais ou operações de crédito (Piscitelli, 2023).

O princípio da economicidade, por sua vez, está relacionado à eficiência econômica do gasto público. Deve-se ponderar sobre como aplicar recursos com o mínimo de dispêndio possível e visando ao máximo de satisfação das necessidades públicas, ou seja, sem perder o atendimento à finalidade do gasto (Piscitelli, 2023).

O princípio da transparência, por sua vez, é igualmente pilar do Estado Democrático de Direito e materializa a possibilidade de controle das contas públicas pelos órgãos de controle e pelos próprios destinatários dessas políticas. Este princípio está materializado no art. 74, § 2º, da Constituição de 1988¹⁴, que trata da implementação de controle interno por todos os Poderes, ao prever que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar irregularidades relativas às contas públicas junto ao controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também dedicou seção própria para versar sobre a transparência da gestão fiscal, cujos instrumentos estão definidos em seu art. 48¹⁵ e devem ser amplamente veiculados, em versão completa e simplificada.

O § 1º, inciso I, do mesmo art. 48, igualmente prevê os mecanismos através dos quais a transparência deve ser assegurada: audiências públicas e incentivo à

¹⁴ Art. 74, §2º, da CF/88: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

¹⁵ os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

participação popular durante os processos de elaboração da legislação orçamentária e durante a execução das despesas, assim como a manutenção de portais eletrônicos de acesso público¹⁶. Essas normas foram estendidas a estados e municípios através da LC nº 156/2016.

Em complemento a esse sistema, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) determina o acesso a dados públicos perante todos os órgãos e entidades, ao passo que a LC nº 178/2011 instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal.

Portanto, além de sua previsão constitucional, o princípio da transparência está positivado em normas diversas que regulamentam os meios de concretizar o acesso e o controle das contas públicas, no âmbito dos controles interno e externo, assim como pelos cidadãos (Piscitelli, 2023).

Especificamente em relação à elaboração do orçamento público, para além dos princípios gerais aplicáveis ao direito financeiro, vigoram ainda os princípios da exclusividade, da universalidade, da unidade, da anualidade, da programação e do equilíbrio orçamentário.

Segundo o princípio da exclusividade, as leis afetas ao orçamento devem se limitar, materialmente, a assuntos de direito financeiro. O princípio tem suas origens na Emenda Constitucional nº 3/1926, que alterou o art. 34, p. 1º, da Constituição de 1891, para proibir que as leis orçamentárias versassem sobre matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas, ressalvando apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito. O art. 165, §8º, da atual Constituição Federal, praticamente repete a fórmula dessa primeira constituição republicana (Piscitelli, 2023).

O princípio da universalidade exige que todas as despesas e receitas estejam incluídas na Lei Orçamentária Anual. Está materializado no art. 165, §5º, da CF/88, quando dispõe que a LOA compreenderá (I) o orçamento fiscal de todos os poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração pública direta e indireta,

¹⁶ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

inclusive fundações; (II) o orçamento de investimento das empresas em que a União detém maioria do capital social com direito a voto; (III) o orçamento da Seguridade Social (Brasil, 1988). Da mesma maneira, a Lei nº 4320/1694¹⁷ reforça, em vários dispositivos, o aludido princípio, exigindo, inclusive, que a legislação orçamentária faça referência a valores brutos, de modo a possibilitar uma visão realmente completa do orçamento (Piscitelli, 2023).

O princípio da unidade determina a existência de um único orçamento para cada ente da federação, a cada ano, com a finalidade de possibilitar realmente a visualização de todas as despesas em conjunto e avaliar o equilíbrio orçamentário (Piscitelli, 2023), sendo expressamente previsto no art. 2º da Lei nº 4320/1694¹⁸, ao lado dos princípios da universalidade e da anualidade.

O princípio da anualidade versa sobre o período de vigência dos orçamentos, que valerão para um exercício financeiro (período entre 1º de janeiro e 31 de dezembro, conforme art. 34 da Lei nº 4320/64). A periodicidade é elemento essencial das leis orçamentárias, ao exigir a “incorporação das receitas tributárias a serem exigidas no ano seguinte na lei orçamentária” e, assim, possibilita que o Congresso Nacional aprove a proposta do ano posterior e fiscalize as contas do ano anterior (Piscitelli, 2023). O art. 165, III, da CF/88, faz menção a “orçamentos anuais”, enquanto o art. 2º, da Lei nº 4320/64, igualmente prevê, de forma expressa, o princípio da anualidade orçamentária.

O princípio da programação se articula com o amadurecimento histórico das peças orçamentárias, referido alhures, pois busca a construção de um orçamento voltado ao atendimento dos objetivos constitucionais. Para tanto, o orçamento não deve se limitar à previsão de receitas e despesas, mas também expor os objetivos e metas para a realização das necessidades públicas, com a especial função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, conforme determina o art. 165, §§ 4º e 7º, da CF/88. O atingimento dessas metas também deve ser objeto

¹⁷ Estatuíu as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal e foi recepcionada como Lei Complementar pela Constituição Federal de 1988.

¹⁸ Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

de exame pelo Tribunal de Contas da União, ao se manifestar sobre as contas do Presidente da República (Piscitelli, 2023).

Por fim, o princípio do equilíbrio orçamentário busca a igualdade numérica entre receitas e despesas do poder público. Muito embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal, o art. 1º, §1º, e o art. 4º, I, a, da Lei de Responsabilidade Fiscal, invocam este princípio como meta da elaboração dos orçamentos, especialmente da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Piscitelli, 2023).

O conjunto desses princípios e, em especial, aqueles previstos na Constituição Federal, igualmente deve servir de limitação a todos os atores envolvidos na elaboração e na execução orçamentária. Como se verá ao longo da presente pesquisa, a violação promovida pelo orçamento secreto a uma parte desses princípios auxilia a verificar se o instituto configurou uma mutação constitucional inconstitucional.

2.3.2 Ciclo orçamentário e as espécies de leis orçamentárias

Para uma compreensão adequada do objeto específico da pesquisa, é fundamental, de início, descrever o lastro normativo das emendas parlamentares e as principais normas que, a nível constitucional e infraconstitucional, versam sobre o orçamento público.

A Constituição Federal de 1988 dedicou a Seção II inteiramente aos Orçamentos. O art. 165 atribui ao Presidente da República a iniciativa exclusiva para a propositura das leis orçamentárias, que são (I) o Plano Plurianual (PPA); (II) a Lei De Diretrizes Orçamentárias (LDO) e (III) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para tanto, o Ministério da Economia ajusta e compatibiliza as propostas parciais apresentadas pelas diferentes unidades orçamentárias com o plano plurianual e as metas e diretrizes orçamentárias estabelecidas pela Presidência, para a elaboração dos projetos de lei.

O art. 166, por sua vez, prevê que os projetos relativos às leis orçamentárias e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma de seu regimento comum. Esta deliberação ocorre através da instauração

de Comissão Mista¹⁹, regulada conforme do Regimento Comum do Congresso Nacional²⁰.

A Comissão Mista do Orçamento (CMO) tem a competência para examinar e emitir parecer inicialmente sobre (I) os projetos de leis orçamentárias e (II) sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos em tais leis, além de (III) acompanhar e fiscalizar sua execução pelo Poder Executivo, conforme art. 166, §1º da CF).

Na sequência, os parlamentares também podem propor emendas parlamentares às leis orçamentárias. A CMO é responsável pela apreciação e emissão de parecer sobre essas propostas, a serem submetidas a ambas as casas do Congresso Nacional²¹. A princípio, as emendas parlamentares são um instrumento legislativo que:

(...) confere aos parlamentares a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de tais necessidades (Brasil, 2023e, p. 19).

Embora possibilitem o atendimento a demandas concretas e vinculadas ao reduto eleitoral de determinado congressista, as emendas parlamentares também devem se submeter às regras, limitações e vedações orçamentárias previstas na Constituição Federal²². O tema será detalhado no subitem próprio sobre a participação do Poder Legislativo no orçamento brasileiro.

Voltando ao ciclo orçamentário ora apresentado, antes da apreciação do orçamento pela Comissão Mista, o Presidente ainda pode propor modificação nos projetos de lei²³.

A CMO também elege o Relator-Geral do orçamento, responsável, segundo o art. 51 da Resolução nº 1/2006-CN, por “definir os parâmetros e critérios para anulação de despesas; modificação da programação orçamentária; propositura de emendas; e elaboração do relatório final” (Brasil, 2023e, p. 20).

¹⁹ Artigo 166, §1º da CF/88

²⁰ Artigos 9 a 21, da Resolução do Congresso Nacional nº 1/1970 (Regimento Interno do Congresso Nacional).

²¹ Artigo 166, §2º, da CF/88.

²² Com destaque para o artigo 166, §§3º e 4º, e para o artigo 167, ambos da CF/88.

²³ Conforme autoriza o artigo 166, §5º, da CF/88.

Concluído o trâmite na CMO, o Relatório Final é submetido e votado pelo Plenário do Congresso Nacional, dando fim à fase de autorização do orçamento pelo Poder Legislativo. Uma vez aprovado, o projeto retorna para a sanção do Poder Executivo, que, após exercer seu poder de veto, passará a ser responsável pela execução do orçamento, realizando a programação financeira e os procedimentos de empenho, liquidação e pagamento (Brasil, 2023e).

Essa dinâmica em torno do orçamento materializa e ilustra bem o sistema de freios e contrapesos pensado na ordem constitucional em relação à atividade financeira do estado, que se reflete no ciclo orçamentário brasileiro.

Ao final de cada exercício financeiro, o Tribunal de Contas da União realiza o controle externo, ao emitir parecer sobre as contas do Presidente da República, submetidas ao julgamento do Congresso Nacional. Conforme se detalha em tópico próprio do capítulo 2, a Corte de Contas dedicou especial atenção às Emendas RP-9 nos relatórios elaborados sobre as contas presidenciais dos anos de 2020, 2021 e 2022.

Quanto aos tipos de leis orçamentárias, o Plano Plurianual (PPA) é a legislação mais abstrata, que privilegia o planejamento orçamentário e cujas diretrizes estão previstas exclusivamente no texto Constitucional. Conforme o art. 165, I e §1º, o PPA tem duração de quatro exercícios financeiros²⁴, com a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988).

Uma das críticas feitas a tal modelo é que a Constituição Federal não previu critérios gerais para elaboração do PPA e seu art. 165, § 9º, I, remete à criação de Lei Complementar para essa finalidade. Por essa razão, o Tribunal de Contas da União tem buscado fiscalizar a elaboração desse instrumento para garantir maior eficiência no planejamento orçamentário de médio prazo, de modo a contribuir para a

²⁴Apesar dessa vigência superior a um exercício financeiro, a doutrina entende que o PPA não representa violação ao princípio orçamentário da anuidade. Isso porque tem o caráter abstrato de indicar os objetivos e metas do governo a respeito das despesas de capital (que aumentam o patrimônio líquido da administração) e de duração continuada (ultrapassam o exercício financeiro), e não estando das despesas correntes da administração. Além disso, todas essas despesas serão executadas de acordo com a LDO e a LOA, submetendo-se às regras de cada exercício financeiro (Piscitelli, 2023).

transparência pública, para o monitoramento do cumprimento de metas e para “o alinhamento de expectativas entre agentes dos três poderes da União, dos estados, municípios e da iniciativa privada” (Brasil, 2021j, p. 130)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) por sua vez, deve prever as metas e prioridades da administração pública federal, as diretrizes de política fiscal e respectivas metas e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, conforme prevê o art. 165, II e §2º, da CF/88 (Brasil, 1988).

Trata-se, nesse sentido, de uma norma que visa a dar concretude ao PPA, já que este último funciona como um orçamento-programa, enquanto a LDO efetivamente estabelecerá as metas e prioridades da administração ao longo do próximo exercício financeiro, inclusive sobre política fiscal, visando à trajetória sustentável da dívida pública²⁵ (Piscitelli, 2023). Consoante os incisos do art. 165, §2º, da CF, a LDO também deve orientar a elaboração da lei orçamentária, dispor sobre alterações à legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento²⁶.

O terceiro e último instrumento orçamentário constitucionalmente previsto é a Lei Orçamentária Anual (art. 165, III e §5º, I, II e III), que tem natureza ainda mais concreta do que a LDO e deve, igualmente, estar de acordo com o PPA.

Essa legislação versa, de forma separada, sobre (I) o orçamento fiscal dos Poderes da União, inclusive da administração direta e indireta; (II) o orçamento de investimento das empresas com participação majoritária da União; e (III) o orçamento da seguridade social, devendo descrever receitas e despesas do ano seguinte, com

²⁵ A EC nº 109/2021 incluiu no art. 163 de CF/88 essa previsão de que lei complementar versará sobre a sustentabilidade da dívida, assim como a inclusão, no art. 165, § 2º, da CF, o papel específico da LDO de promover trajetória sustentável da dívida.

²⁶ O art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal complementa as normas constitucionais, ao exigir que a LDO contenha (I) um Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, § 3º, da LC nº 101/2000), criticado pela doutrina pela possível falta de transparência e de instrumentos eficazes à avaliação de risco a que se propõe; (II) um Anexo de Metas Fiscais, no qual se indica o déficit/superavit esperado, com memória e metodologia dos cálculos e (III) um Anexo à mensagem presidencial de encaminhamento do projeto ao CN versando sobre a política monetária, creditícia e cambial do governo, além de projeções e metas da inflação para o ano seguinte (Piscitelli, 2023, p. 75).

vinculação específica e discriminada entre elas para cada um dessas “contas orçamentárias”, conforme o art. 5º, §4º, da LRF.

Os princípios da exclusividade e da unicidade se destacam na LOA, a partir do comando constitucional do art. 165, §8º, da CF²⁷, e do art. 5º, §1º, da LRF²⁸, com exceções pontuais²⁹. A LOA deve, ainda, expor os efeitos das renúncias de despesas sobre as receitas e despesas, considerando a necessidade de equilíbrio entre ambas (art. 165, § 6º, da CF), e apresentar uma reserva de contingência formada por receitas gerais, sem vinculação definida pela Constituição ou em lei própria (Piscitelli, 2023).

Os três dispositivos, relacionados entre si, visam a possibilitar o planejamento de médio e curto prazo do orçamento, com ênfase inclusive na redução de desigualdades regionais, nos termos do §7º do art. 165, da CF.

A Constituição Federal também estabelece vedações orçamentárias (art. 167 da CF), tanto referentes à execução orçamentária durante o exercício fiscal (incisos I, V, VI, VII, VIII, IX, X e XIV) quanto referentes à discriminação das receitas e despesas, ou seja, no momento de elaboração das leis orçamentárias (incisos II, III, IV e XI).

Em linhas gerais, as vedações orçamentárias possuem uma lógica consequencialista, é dizer, visam a promover determinado efeito sobre o cumprimento de princípios e metas orçamentárias. Nesse sentido, as vedações orçamentárias repercutem, por exemplo, (I) no grau de impositividade e vinculação do orçamento brasileiro; (II) no montante das despesas que podem ser consideradas obrigatórias e, portanto, reforçam a fixidez orçamentária; (III) no cumprimento da chamada “regra de ouro”, que veda a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital; (IV) nas regras e limites sobre financiamento da Previdência Social.

Como se percebe, a Constituição Federal prevê um ciclo orçamentário complexo e repleto de normas técnicas, cuja transparência deve ser promovida em todas as

²⁷ § 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

²⁸ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...) § 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

²⁹ Autorização para abertura de crédito suplementar e para a realização de operações de crédito.

fases e por todos os poderes. Também é visível como essa miríade de regras impõe sérias dificuldades à compreensão do público em geral, bem como à efetivação de um diálogo entre essas normas e a prestação efetiva dos serviços públicos (Oliveira, 2012).

2.4 Emendas parlamentares ao orçamento

2.4.1 O papel das emendas parlamentares no Presidencialismo de Coalizão brasileiro

As emendas parlamentares possibilitam a participação do Poder Legislativo na proposta do Poder Executivo ao orçamento, afastando o Congresso Nacional do papel de mera aprovação do projeto. Portanto, podem ser vistas como a consolidação da histórica descentralização de poderes sobre o orçamento público e um reforço democrático. A depender da vinculação do Poder Executivo ao projeto aprovado pelo Poder Legislativo, o orçamento pode ser classificado como autorizativo ou impositivo.

No modelo autorizativo, a participação do Parlamento no trâmite orçamentário se limita a autorizar a programação proposta pelo Poder Executivo, verdadeiro protagonista nas decisões sobre o assunto. Por consequência, o governo não fica obrigado a executar todos os gastos aprovados pelos parlamentares, podendo realizar um juízo de conveniência e oportunidade sobre essa execução (Mendes, 2015, *apud* Santos e Gasparini, 2020).

Esse modelo promove maior flexibilidade por parte do Poder Executivo para lidar com situações inesperadas, contudo, também pode resultar (I) em arbítrios do poder central, mediante a exclusão do Parlamento na execução das políticas públicas (Freire, 2016, *apud* Santos e Gasparini, 2020); (II) em falta de transparência, através de alterações na proposta, pelo Poder Executivo, já depois da autorização legislativa (Gontijo, 2010, *apud* Santos e Gasparini, 2020); e (III) em barganha política da parte do Poder Executivo, condicionando a execução do orçamento a acordos com o Parlamento (Santos e Gasparini, 2020).

Quando, ao contrário, as prerrogativas do Poder Legislativo são amplas e o Poder Executivo está obrigado a executar o orçamento aprovado, vigora o modelo de orçamento impositivo (Santos e Gasparini, 2020, p. 01/02), que:

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando

alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não (Lima, 2003, p. 06).

Os defensores desse modelo, ao menos em sua versão intermediária ou flexível, entendem que a obrigação de executar o orçamento aumenta a segurança jurídica, a transparência e a confiança, aperfeiçoando a governança pública (Menezes e Pederiva, 2015, *apud* Santos e Gasparini, 2020).

O orçamento impositivo representaria a vinculação do gestor ao planejamento por ele mesmo formulado, em diálogo com o Poder Legislativo. Acaso funcione na prática, é um incentivo à formulação de orçamentos mais realistas, ao reduzir a possibilidade de inércia e de discricionariedade do gestor. A observância das metas e resultados legalmente previstos também pode imprimir maior eficiência ao gasto público e à materialização de direitos fundamentais (Pinto, 2019).

É possível entender que o ciclo orçamentário brasileiro, previsto na Constituição Federal, estabelece um sistema misto, que agrega características de orçamento autorizativo e impositivo, já que:

Ao delimitar os termos e as condições do processo de aprovação e execução orçamentária, evocando a participação do Legislativo, afasta a absoluta discricionariedade do Poder Executivo sobre a realização do gasto. Por outro lado, as vedações estabelecem o comando do que fazer ou não fazer, típico do orçamento impositivo (Santos e Gasparini, 2020, p. 354).

Nesse sistema misto, as emendas parlamentares “têm natureza revisional e propositiva e por meio delas o Congresso altera a proposta orçamentária inicialmente apresentada” (Santos e Gasparini, 2020, p. 352), promovendo uma desconcentração de poderes no Executivo. Contudo, as propostas dos parlamentares de alteração do orçamento devem manter coerência com o arranjo constitucional, o programa de Governo e o equilíbrio fiscal, tendo em vista que:

ao estabelecer condições para propositura de emendas, a Constituição deixa assente que as intenções do Legislativo devem convergir com as ações de estado propostas pelo governo, vez que devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO. Além disso, devem preservar o equilíbrio fiscal, pois não podem criar despesas, mas apenas realocá-las (Santos e Gasparini, 2020, p. 352 – grifos nossos)

Ainda sobre as condições para a elaboração do orçamento e propositura de emendas parlamentares, a Ministra Rosa Weber destacou como a Constituição de 1988 homenageou as funções sociais e distributivas da alocação de gastos. Por seu caráter político, a programação orçamentária deve buscar a concretização dos

objetivos da República e “conferir primazia à redução das desigualdades sociais e regionais, de modo a erradicar a pobreza e toda forma de marginalização (CF, art. 3º)” (Brasil, 2023e, p.16). As funções do Poder Legislativo na consecução desses objetivos foram assim sintetizadas pela Ministra:

A função de controle parlamentar abrange as atividades do Poder Executivo (CF, art. 49, X) e a execução dos planos de governo (CF, art. 49, IX). Essa fiscalização é realizada ordinariamente pelas comissões permanentes, como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), costumeiramente referida como Comissão Mista do Orçamento, e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC). É possível, ainda, que o controle orçamentário venha a ser exercido por meio de investigação parlamentar conduzida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, art. 58, § 3º). Tanto as comissões congressuais permanentes (CMO e CFFC) quanto as temporárias (CPI e CPMI) são investidas de poderes para convocar Ministros de Estado; solicitar depoimentos de quaisquer autoridades; receber denúncias; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; entre outras atribuições (CF, art. 58, § 2º).

17. Dispõe o Congresso Nacional, ainda, do auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 71), a quem incumbe elaborar relatórios sobre as atividades orçamentárias, especialmente em relação aos valores destinados para programas de trabalho; montantes recebidos; desempenho de fundos; estimativas de gastos e custos; previsões de arrecadação de tributos; e limites aplicáveis (Lei 8.443/1992, art. 90) (Brasil, 2023, p. 17/18).

Acontece que, no Brasil, o alinhamento entre Poder Executivo e Poder Legislativo em torno do orçamento e da execução de determinado projeto de Governo é atravessado pelo chamado “Presidencialismo de Coalizão” (Abranches, 1988). Este conceito da ciência política foi invocado inicialmente por Sérgio Abranches para descrever a relação estabelecida entre Poder Executivo e Poder Legislativo na cultura política nacional. A diversidade social e regional do país e as assimetrias do federalismo seriam mais compatíveis com a pluralidade partidária proporcional, exigindo do presidente organizar uma coalizão majoritária pelo centro para ter governabilidade. A origem histórica dessa sistemática remontaria ao período democrático entre 1945 e 1963, mas foi interrompida pela superveniência do golpe de estado de 1964 (Abranches, 2018, p. 01/02).

Após a redemocratização, essa dinâmica foi reintroduzida na Nova República. Nas eleições, concorria um candidato principal à presidência, conhecido nacionalmente por sua agenda política, mas que se aliava a uma série de partidos fisiológicos, de grandes bancadas no Congresso Nacional, para possibilitar a formação de maioria no parlamento (Abranches, 2018, p. 34).

Para Fabiano dos Santos, embora complexo e de difícil manejo, o Presidencialismo de Coalizão se mostra altamente democrático e maximiza a representatividade no seio da democracia, porque “a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo” (2003, p. 34).

Essa negociação é constante: angariar uma coalizão majoritária não significa que os partidos e parlamentares aliados necessariamente aprovarão todas as pautas do governo, de modo que cada projeto proposto deve ser objeto de novas negociações junto ao Congresso Nacional, com custos políticos variáveis (Abranches, 2018).

Outros autores entendem que, ao menos no período entre 1985 e 2019, o Presidencialismo de Coalizão colaborou para o enfraquecimento do Presidente, de modo que, paradoxalmente, “a tão criticada fragmentação partidária do Congresso Nacional constitui um freio ao possível viés populista da presidência”³⁰ (Ricci, Izumi e Moreira, 2021, p. 13).

Os tradicionais meios de garantir uma coalizão majoritária no parlamento são a distribuição de cargos em Ministérios e empresas públicas e a execução de emendas parlamentares. Vale ressaltar que, no texto original da CF/1988, não era prevista qualquer norma impondo obrigatoriedade de execução, total ou parcial, de emendas parlamentares ao orçamento. Como consequência, inicialmente, o Poder Executivo possuía a discricionariedade de controlar a quantidade e os valores das emendas parlamentares, assim como o ritmo dessa execução, conforme as pautas de seu interesse eram incluídas na agenda do Poder Legislativo.

O Presidencialismo de Coalizão, portanto, possibilitou que o Poder Legislativo aprovasse projetos dos governos, ainda que os partidos do presidente eleito não contassem com maioria absoluta no parlamento (Abranches, 2018). O Poder

³⁰ Independentemente do juízo de valor que se faça sobre o Presidencialismo de Coalizão, na Nova República, quando um presidente não logrou manter a coalizão suficientemente coesa, viu-se enfraquecido politicamente e vulnerável ao processamento de pedidos de impeachment, sendo relevante perceber que, dentre os sete presidentes nesse período da história brasileira, dois foram impedidos e perderam o cargo, Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff (Abranches, 2018, p. xx). É especialmente relevante a situação da ex-Presidente Dilma, cujo *impeachment*, em 2016, tem bastante relação com a ruptura com o Presidencialismo de Coalizão até então visto no país.

Executivo se via obrigado a contemplar emendas propostas por parlamentares da situação e da oposição, com vistas a manter a coalizão centrista. Essa dinâmica de interação entre os Poderes contribuiu para a estabilidade política nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), de posição mais liberal, nos primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro governo de Dilma Rouseff (2011-2014), esses últimos de cunho social-democrata (Lynch e Cassimiro, 2022).

As acirradas eleições de 2014 e a recondução da presidente Dilma Rouseff para o segundo mandato em meio a uma crise econômica e política³¹, contudo, marcaram o início da ruptura com o Presidencialismo de Coalizão até então visto no país. Por não ter conseguido superar as dificuldades de negociação com o Congresso Nacional, o governo da então Presidente perdeu a base parlamentar, que logo se rearticulou em torno da perspectiva da formação de um novo governo a partir do *impeachment* da mandatária, em 2016. Acontece que o governo Michel Temer (2016-2018) também não detinha amplas bases parlamentares. A instabilidade desse governo tampão o tornou ainda mais refém do Parlamento, aprofundando as alterações na dinâmica entre Poder Executivo e Poder Legislativo, que passou a atender a um “presidencialismo de cooptação” (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 56/57).

Também foi nesse período que o Congresso Nacional iniciou uma reação política (ou dos políticos?) ao judicialismo, que encontrou seu ápice no Lavajatismo³². Naquele momento, argumentava-se que superar a crise econômica dependia de macro reformas, efetivamente realizadas: implementação de teto fiscal e reformas trabalhista e previdenciária, ainda que se tratasse de um Poder Executivo de baixa legitimidade popular (Lynch e Cassimiro, 2022). Esse movimento refletia, ainda, um “desejo de rearranjo, que favoreça seus interesses à luz desse conservadorismo

³¹ Desde 2013, as chamadas “Jornadas de Junho” levaram milhares de pessoas às ruas para protestar contra a crise econômica e política daquele momento, de forte cunho refratário à política tradicional e partidária. O ano de 2014, por sua vez, foi marcado pela repercussão da Operação Lava Jato, que contribuiu para esse rechaço à política, e, sobretudo, aos políticos, no país (Lynch e Cassimiro, 2022).

³² O termo remonta ao surgimento da República e à criação do Supremo Tribunal Federal, que funcionaria, conforme as doutrinas de Rui Barbosa e Pedro Lessa, como uma forma de Poder Moderador, para garantir os princípios republicanos, liberais e democráticos. No início dos anos 2010, essa tendência ressurgiu e ganhou força entre membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, com aspirações de socorrer o país da incapacidade de autorreforma do sistema político, considerado corrupto. O lavajatismo foi a corrente de “índole liberal e retórica republicana” dessa tendência (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 34/39).

moderado, desejoso de estabilidade e de preservação do *status quo*” (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 182).

Um “personagem” fundamental de toda essa dinâmica é o bloco dos partidos de centro, batizados de “Centrão”³³, que agrega representantes fisiológicos da política tradicional brasileira, normalmente associados à falta de ideologia precisa. Sobre o assunto, é valiosa a seguinte provocação:

“Embora se diga que os partidos do bloco centrônico não possuem ideologia, eles obviamente a têm, e seu propalado pragmatismo já indica qual. PL, PTB, PP e Republicanos podem ser qualificados como partidos da direita tradicional (descontada a minoria de radicais que foi se abrigar no PL e no PTB); ao passo que União Brasil, PSB e MDB pertencem ao centro-direita. No conjunto, **predomina um conservadorismo moderano de tintas mais ou menos liberais, conforme se aproxima ou se afasta do centro** – conservadorismo elástico o suficiente para aderir a qualquer status quo, dentro dos limites de sua própria moderação, do que depende em primeiro lugar a preservação das instituições (...) **O bloco funciona de modo semelhante àquele de partidos estaduais que davam sustentação aos governos da Primeira República – ou seja, como um grande partido conservador descentralizado a serviço do *status quo*** (...) (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 181 – grifos nossos).

Fortalecido após o *impeachment*, o Congresso Nacional e, especialmente, o chamado Centrão, acumulava insatisfação com o modelo de governabilidade vigente desde a Constituição Federal de 1988. Isso porque, na visão desse setor, em decorrência do Presidencialismo de Coalizão e, mais recentemente, do Lavajatismo³⁴, “o Congresso ficava a reboque de um Executivo proativo e de um Judiciário ativista” (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 182).

Lynch e Cassimiro defendem que o bloco de parlamentares do Centrão também tem aspirações sobre a gestão do dinheiro público, para que o Congresso Nacional compartilhe com o Poder Executivo “não apenas as decisões relativas à destinação

³³ As origens do “Centrão” remontam ao bloco de partidos conservadores, de direita e centro-direita, formado principalmente por PMDB, PDS (antigo Arena), PFL (dissidentes da Arena e do PDS), PDC, PL e PTB, que teve papel ativo na Assembleia Constituinte de 1987, inclusive obstaculizando muitas das propostas de remoção do “entulho autoritário” das Constituições de 1946 e 1967, que serviram de base estrutural e orientação geral para a Constituição de 1988. Quando da fase decisória no plenário, o Centrão ainda conseguiu reverter propostas progressistas das comissões (Abranches, 2018).

³⁴ Vide nota de rodapé 34.

orçamentária por meio das emendas parlamentares, mas da própria condução das políticas públicas”³⁵ (2022, p. 182/183).

É nesse contexto político que, a partir de 2015, o Congresso Nacional ampliou sua participação no orçamento, através de Emendas à Constituição que estabeleceram percentuais mínimos de execução obrigatória das emendas parlamentares individuais e de bancada, dentre outras providências (Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019, nº 126/2022). Essa aproximação com a natureza impositiva do orçamento, em tese, poderia promover uma participação mais ativa e transparente do Poder Legislativo nas leis orçamentárias.

Por outro lado, a impositividade na execução das emendas parlamentares reduz as ferramentas e aumenta o custo do Poder Executivo para formar coalizões e aprovar seus projetos e agenda junto ao Parlamento. Diante da execução obrigatória nos percentuais constitucionais, resta ao Poder Executivo discricionariedade apenas sobre o ritmo de execução das emendas. Esse quadro tende a dificultar a formação e manutenção da coalizão e, por consequência, a aprovação e a implementação do projeto de Governo do candidato eleito.

Há, portanto, uma vinculação entre o grau de impositividade das emendas parlamentares ao orçamento e as relações mantidas entre Poder Executivo e Poder Legislativo, na lógica do “Presidencialismo de Coalizão” vigente no Brasil. O próximo passo da pesquisa é apontar como isso se decantou, na prática, através da análise nas normas Constitucionais e infraconstitucionais que, desde 1988, estabeleceram e modificaram a sistemática das emendas parlamentares, em conexão com os momentos políticos vivenciados.

2.4.2 Evolução da previsão constitucional e regimental das emendas parlamentares

³⁵ Preferencialmente, isso seria alcançado através do semipresidencialismo e da restrição ao ativismo judicial, este último entendido pelo bloco como uma violação ao princípio da separação de poderes (Lynch e Cassimiro, 2022).

No texto da Constituição Federal de 1988, originalmente eram previstas apenas “emendas” ao orçamento, sem maior detalhamento sobre sua natureza, dinâmica ou determinação de obrigatoriedade de sua execução. A Resolução nº 01/1970 (Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN³⁶), por sua vez, mencionava praticamente apenas a competência conjunta das Casas Legislativas para discutir e votar o orçamento, fazendo referência às emendas discutidas no âmbito das Comissões Permanentes, mas igualmente sem maior detalhamento.

Ocorre que, logo após a promulgação da Constituição de 1988 e saindo do ciclo da ditadura militar, o Congresso Nacional não tinha estrutura técnica e experiência institucional para desenvolver seu papel mais ampliado em relação ao orçamento. A falta de melhor regulamentação do assunto também proporcionava uma informalidade na atuação dos parlamentares e uma grande concentração de poderes no Relator-Geral no processo orçamentário:

O ocupante do cargo de Relator-Geral do orçamento tinha poderes suficientes para, só por si, aumentar as despesas orçamentárias, direcionar recursos e favorecer aliados. Para aumentar a margem de gastos, bastava reestimar as previsões de receitas. Para direcionar recursos, conseguia ampliar os volumes de emendas cabíveis a cada Ministério, órgão ou entidade federal. Para favorecer aliados, comprazia acolher suas emendas e rejeitar aquelas de autoria dos seus opositores (Brasil, 2023e, p. 24).

Naquela época, não havia limites para a quantidade ou para os valores das emendas propostas pelos parlamentares à Comissão Mista do Orçamento – CMO, facultando a aprovação dessas emendas ao Relator-Geral. Ante discricionariedade na aplicação dos recursos, as emendas individuais e de relator eram disfuncionais e prejudicavam a independência da referida comissão, exposta a lobby externo. Além disso, as possibilidades de planejamento, cumprimento de metas e controle do gasto público ficavam reduzidas, assim como a transparência na execução dos objetivos e planos do Governo (Brasil, 2023e).

³⁶ Essa legislação teve vários de seus artigos não recepcionados pela superveniente Carta Constitucional de 1988 e foi, posteriormente, alterada por várias resoluções, mas estava parcialmente em vigor quando da promulgação da CF/88 e era a norma aplicável ao assunto naquele momento.

Logo surgiram escândalos que evidenciaram a permeabilidade dos órgãos orçamentários a interesses privados. Em 1992, o caso PC Farias³⁷ culminou na produção de um vasto Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Apesar da procedência das denúncias, pouco tempo depois, em 1993, o esquema dos Anões do Orçamento se tornou público e igualmente culminou na instauração de uma CPMI. A Comissão identificou o desvio de verbas para empreiteiras e entidades filantrópicas fantasmas, através da utilização de emendas individuais e de relator, aproveitando-se, uma vez mais, da centralização de enorme poder na figura do Relator-Geral do orçamento. O cenário de falta de transparência na distribuição das emendas por este parlamentar foi destacado no Relatório Final da referida CPMI (Brasil, 2023).

Em resposta a esses episódios, foi editada a Resolução nº 02/1995, que (I) descentralizou os papéis do Relator-Geral para outros membros da CMO; (II) proibiu que as emendas de relator promovessem novas despesas, tornando-as residuais, com a finalidade apenas de corrigir erros e omissões técnicas ou legais; (III) limitou o conteúdo e a finalidade do parecer preliminar subscrito pelo Relator-Geral, que deveria ter como principal escopo a materialização do PPP e da LDO na LOA; (IV) priorizou a alocação de recursos em emendas de comissão e de bancada, em detrimento das individuais. Tais normas regimentais, editadas com o evidente objetivo de reduzir os poderes do Relator-Geral do orçamento, contudo, não se revestiram de efeitos práticos e esse parlamentar, com mandato anual, persistiu com imensos poderes não institucionais (Brasil, 2023e).

Onze anos depois da referida resolução, em 2006, o escândalo das Sanguessugas culminou na CPMI das Ambulâncias, cujo relatório constatou que transferências voluntárias através da liberação de emendas individuais a municípios específicos culminaram no desvio de verbas, pois os pagamentos eram realizados após licitações fraudadas e com preços superfaturados. O esquema se favorecia da fragilidade dos órgãos de controle locais e distância do núcleo de fiscalização federal, reforçando como a utilização de emendas sem critérios adequados pode culminar em esquemas de corrupção e vilipêndio do erário público. Segundo comenta a Ministra

³⁷ Além de esquemas de corrupção, a investigação evidenciou como os interesses privados influenciavam a elaboração das Propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orcamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Rosa Weber, esse terceiro escândalo seria um indicativo de que as emendas parlamentares ao orçamento (não apenas as individuais, mas também as coletivas e de bancada) vinham se distanciando da original função de possibilitar maior participação do Congresso Nacional no aprimoramento de políticas públicas, como se pensava quando da redemocratização. Passaram a ser utilizadas com vistas ao atendimento de interesses pontuais e particulares, notadamente de cunho patrimonialista e eleitoreiro. Por isso a importância de sempre haver parâmetros objetivos e racionais para justificar as políticas públicas a serem financiadas através de tais emendas, sob pena de se tornar impossível até mesmo sua fiscalização posterior pelos órgãos de controle (Brasil, 2023e).

Ainda em resposta a esse quadro, sobreveio a Resolução do Congresso Nacional nº 01/2006, que promoveu importantes alterações no Regimento Comum do Congresso Nacional, sendo o foco da presente pesquisa aquelas afetas às emendas parlamentares, que ganharam maior detalhamento e regulamentação.

Quanto ao tipo de alteração no projeto, previu-se a possibilidade de emendas parlamentares (I) à Receita, que têm como finalidade alterar a estimativa da receita, inclusive reduzindo-a em decorrência de projeto de lei (art. 31) e (II) à Despesa, possibilitando remanejamento, apropriação ou cancelamento de despesas (art. 37).

Remanejar despesas do orçamento significa acrescer ou incluir dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, anular outras dotações constantes do projeto, à exceção da Reserva de Contingência³⁸ (art. 38 do RCCN). Apropriar despesas pressupõe acréscimo ou inclusão de dotações e, para obter fonte de recursos, procede-se com a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos³⁹ ou de outras dotações, indicadas no Parecer Preliminar (art. 39). A emenda de cancelamento, naturalmente, é aquela que apenas propõe reduzir dotações constantes no projeto (art. 40).

³⁸ Dotação global sem destinação específica, cujos recursos poderão ser destinados, por exemplo, à abertura de créditos adicionais, atendimento a emendas parlamentares e eventos fiscais imprevistos.

³⁹ RCCN: Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.

Conforme prevê o art. 41 do RCCN, as emendas que propõem acréscimo ou inclusão de dotações (de remanejamento e apropriação, portanto), somente podem ser aprovadas (I) se forem compatíveis com o PPA e com a LDO; (II) se indicarem os recursos necessários, admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesas⁴⁰; (III) se não for constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas e (IV) se não contrariar as normas da Resolução e as previamente aprovadas pela CMO.

Especificamente em relação ao inciso II, o parágrafo único do art. 41 do RCCN prevê que “Somente será aprovada emenda que proponha anulação de despesa mencionada nas alíneas do inciso II quando se referir à correção de erros ou omissões” (Brasil, 1970; 2006a).

Quanto à iniciativa das emendas parlamentares, o RCCN prevê as emendas Coletivas (de Comissão e de Bancada Estadual) e as Individuais.

As emendas de Comissão são aquelas propostas pelas comissões técnicas da Câmara ou do Senado ou pelas Mesas Diretoras das duas Casas⁴¹. Conforme redação original do art. 43, deveriam ser propostas pelas Comissões Permanentes cujas competências estivessem direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal. A Resolução nº 3/2015 dispensou essa exigência, autorizando que as comissões permanentes proponham emendas de acordo com suas competências regimentais.

As emendas de Bancada Estadual, por sua vez, estão autorizadas pelo art. 46 do RCCN e condicionadas a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal, além de uma série de exigências listadas no art. 47, que, lidas em conjunto, demonstram a priorização da atuação coletiva no Parlamento, o controle das obras

⁴⁰ No entanto, é vedado anular despesas com dotação para pessoal e seus encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais, com a finalidade de atender a tais emendas (art. 41, I e II do RCCN).

⁴¹ Informações disponíveis no Portal da Transparência (Brasil, 2023a)

que podem ser contempladas com esse tipo de emenda, além de exigências para sua justificção⁴².

As Emendas Individuais, na redação original do art. 49 do RCCN, eram quantitativamente limitadas em até 25 por parlamentar e cabia ao Parecer Preliminar fixar o valor total das emendas a serem apresentadas por mandato e contavam, igualmente, com algumas exigências insculpidas no art. 50, a exemplo de identificar a entidade beneficiada (endereço e nome dos diretores), além da estipulação de metas que esta deveria cumprir. Posteriormente, a Resolução nº 03/2015 alterou o referido art. 50 para reduzir as exigências em torno das Emendas Individuais.

As emendas propostas individualmente pelos parlamentares normalmente se destinam a atender a interesses mais concretos e locais, a nível municipal⁴³. As emendas de bancadas estaduais têm como principal escopo a realização de obras e projetos estruturantes, a nível estadual ou distrital; por fim, as emendas de comissões normalmente se voltam a interesses nacionais e institucionais (Brasil, 2023, p. 19/20).

A Resolução do Congresso Nacional nº 01/2006 (art. 144, I, II e III) igualmente melhorou a definição e a regulamentação das emendas de Relator-Geral, delimitando que estas poderiam ser propostas para atender às despesas por ele listadas no

⁴² Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta);

V - em sua justificção, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

(...)

⁴³ Podem ser emendas de (I) transferências com finalidade definida: propostas por cada parlamentar, possuem recursos vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União ou (II) transferências especiais: aquelas que alocam recursos orçamentários para estados, municípios e Distrito Federal (sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere); (Brasil, 2023a).

parecer preliminar à lei orçamentária, como uma forma residual de manejo do orçamento, com o objetivo de organizar as alterações à proposta orçamentária, promovendo “*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 ou programações na peça orçamentária*” (Brasil, 2023, p. 20).

Como resultado da celeuma vista no início da Nova República em torno do orçamento, portanto, as emendas parlamentares não poderiam aumentar gastos, devendo contar com o respectivo cancelamento de outra despesa para se perfazerem. Contudo, na prática, sob o argumento de corrigir erro de subestimação de receitas na LOA, invocando o art. 166, 3º, III, “a”, da CF, historicamente o parlamento termina aumentando receitas mediante reestimativa (Macedo, 2014, *apud* Santos e Gasparini, 2020).

De toda sorte, aparentemente solucionado o ponto mais controvertido das emendas parlamentares naquele momento (emendas do Relator-Geral), o quadro instaurado a partir de 2006 pareceu imprimir maior transparência nos critérios a serem adotados e nas limitações a serem respeitadas pelas emendas parlamentares.

Desde o ano de 2015, foi possível observar uma nova tendência no país: através da aprovação de Emendas Constitucionais, as emendas parlamentares foram incluídas no texto constitucional, com a previsão de percentuais de execução obrigatória. Além de ampliar a participação do Parlamento na definição orçamentária, o *status* constitucional a essas emendas imprimiu maior clareza sobre seus critérios de utilização.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 incluiu no texto constitucional a previsão das emendas parlamentares individuais e tornou obrigatória a sua execução, naquele momento, no patamar de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior⁴⁴.

⁴⁴ O art. 54 da LDO de 2014 inaugurou, a nível infraconstitucional, a obrigatoriedade da execução apenas das emendas individuais, enquanto a execução de todas as outras modalidades de emendas permaneceram sob a liberalidade do controle do Poder Executivo, que poderia contingenciar sua liberação conforme as negociações e barganhas entre o Governo e os Parlamentares. À época, cogitou-se que a medida reduziria essas barganhas, contudo, na prática apenas estabeleceu um mínimo obrigatório para cada parlamentar (Brasil, 2023, p. 41).

A Emenda Constitucional nº 100/2019 tornou igualmente obrigatória a execução das emendas de bancada estadual, no patamar de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

A Emenda Constitucional nº 105/2019 desvinculou as emendas individuais, permitindo transferências diretas aos entes federados beneficiados, à revelia das normas usualmente estabelecidas via convênios. Essa determinação foi batizada publicamente como “Emendas PIX” (Brasil, 2023, p. 42).

A Emenda Constitucional nº 126/2022, por sua vez, ampliou o percentual designado para as emendas individuais, estabelecendo a obrigatoriedade de execução no patamar de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, mas impondo a condição de que a metade desse percentual deve ser aplicada na área de saúde. Também previu algumas outras providências igualmente ampliadoras das prerrogativas dos parlamentares em relação ao orçamento.

Ao longo dos anos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias foram possibilitando uma melhor identificação de cada um dos tipos de emendas, através da vinculação a indicadores de Resultado Primário (RP), nos seguintes termos:

Quadro 1 – Indicadores de Resultado Primário e respectivas emendas parlamentares

Tipo de emenda	Indicador de Resultado Primário
Emendas Individuais	RP-6
Emendas Coletivas	RP-7
Emendas de Comissões	RP-8
Emendas de Relator-Geral	RP-9

Fonte: Portal da Transparência (Brasil, 2023a)

Alguns autores defendem que todas essas alterações constitucionais acerca das emendas parlamentares aproximaram a dinâmica orçamentária brasileira do orçamento impositivo flexível – ou seja, aquele no qual o Poder Executivo fica obrigado a executar parte das alterações ao orçamento propostas pelo Poder Legislativo.

Por um lado, tais emendas parlamentares, agora com percentuais de execução obrigatória, poderiam possibilitar uma participação mais ativa e equilibrada do Poder Legislativo nas leis orçamentárias. Contudo, o momento de instabilidade política no qual foram introduzidas à Constituição Federal – contexto de *impeachment* de Dilma

Rousseff e superveniente Governo Michel Temer – não favoreceu um espírito de cooperação entre os poderes, mas sim um aprofundamento das disputas entre Poder Executivo e Poder Legislativo sobre as verbas públicas.

Afinal, a obrigatoriedade na execução das emendas parlamentares reduz as ferramentas e aumenta o custo do Poder Executivo para formar coalizões e aprovar seus projetos e agenda, ficando vinculado aos patamares constitucionais, em relação aos quais pode administrar apenas o ritmo de liberação das emendas.

Importante ressaltar que não há nada *a priori* irregular com as emendas parlamentares, nem necessariamente com a maior ou menor rigidez orçamentária. Há, outrossim, práticas e situações que contribuem para questionamentos sobre a forma como são previstas e executadas, a exemplo do que já se viu quanto às emendas do Relator-Geral do orçamento nos escândalos dos casos PC Farias, Anões do Orçamento e Sanguessugas – e se repetiu, em escala ainda maior, no caso do Orçamento Secreto, mais adiante tratado.

Tollini e Bijos (2021, p. 01), contudo, defendem que os problemas não se limitam às emendas de Relator-Geral e envolvem também as emendas individuais e de bancada, na atual configuração. Por essa razão, providências pontuais no sentido de conferir maior transparência e controle das emendas seriam insuficientes e, na verdade, seria necessária uma reformulação estrutural da matéria.

As críticas em torno das Emendas Individuais são de que, na atual sistemática, podem chegar a 14.850 emendas por ano, o que agrava a fragmentação do processo orçamentário e potencializa a primazia de interesses meramente locais, “por concentrarem a autoria de cada emenda em um só ator, em detrimento de formulações colegiadas e de caráter estruturante” (Tollini e Bijos, 2021, p. 02). A situação foi agravada pelas emendas “PIX”, que permitem transferência direta aos entes subnacionais sem lógica programática e prejudicando a adequada fiscalização pelo TCU.

Fernando Scaff entende que, muito embora respeitem o princípio democrático, as Emendas Individuais não respeitariam o princípio republicano, pois privilegiam o interesse individual de cada parlamentar, à revelia do interesse coletivo que deveria permear a utilização do orçamento em prol de todos. Como consequência, a existência dessas emendas também afetaria a rotatividade dos cargos públicos, pois

os deputados com mandato que acessam essas verbas estão em vantagem eleitoral quando comparados com outros concorrentes (2024).

As críticas em torno das emendas de bancada, por sua vez, são no sentido de que as bancadas estaduais atendem a um critério geográfico, e não ao critério material do objeto das políticas públicas a serem desenvolvidas. Ademais, algumas bancadas terminam dividindo as emendas entre os parlamentares integrantes, o que indiretamente configura a indicação de emendas individuais (Tollini e Bijos, 2021).

Tollini e Bijos também defendem que essa falta de critério temático para a indicação de emendas igualmente afeta as emendas do Relator-Geral, sendo absolutamente questionável que um único parlamentar concentre e detenha a capacidade técnica de designação das emendas, de modo que, idealmente, esse tipo de emenda deveria ficar realmente restrito à correção de erros e omissões formais (2021).

Portanto, as críticas não se relacionam à possibilidade de o Congresso Nacional emendar o orçamento, constitucionalmente reconhecida, mas sim à forma como isso vem sendo realizado no Brasil, através de uma sistemática que favorece a fragmentação e não estimula a lógica de um planejamento setorial mais abrangente, como se esperaria do Poder Executivo.

Outro problema apontado é a vinculação das emendas a percentuais da Receita Corrente Líquida, pois esta é pró-cíclica, quando o ideal é que o gasto público seja anticíclico⁴⁵. Há, ainda, “um descompasso entre o processo orçamentário e o processo legislativo ordinário, que tende a estrangular as despesas discricionárias” (Tollini e Bijos, p. 05). Ou seja: o Poder Legislativo produz leis que aumentam as despesas obrigatórias e, assim, diminui-se a margem para despesas discricionárias.

Embora a Emenda Constitucional nº 95/2016 tenha suspenso a vinculação das emendas à receita, atualizando-as anualmente pela inflação, essa regra é temporária (enquanto vigente o teto de gastos) e insuficiente para reduzir a rigidez orçamentária,

⁴⁵ A ideia de gasto público anticíclico é que nos períodos de crescimento econômico não se gaste tudo o que se arrecada, aproveitando para gerar reservas aos cofres públicos, possibilitando o gasto durante períodos de declínio ou recessão econômica.

porque não evita o aumento de despesas obrigatórias pelo Congresso Nacional⁴⁶ (Tollini e Bijos, 2021, p. 05).

Apenas alterações estruturantes nas regras relacionadas às emendas orçamentárias teriam o potencial de incrementar a vida política e constitucional do país, ao priorizar o interesse público e coletivo, materializando o princípio da cooperação entre os poderes e mitigando as emendas parlamentares cujo propósito exclusivo seja obter coalizão para formar maioria em prol do Governo.

Na mesma linha, Élide Graziane Pinto destaca que as emendas parlamentares ao orçamento são o principal viés explicativo da realidade brasileira contemporânea, pois são o instrumento de acomodação dos “acordos de bastidor que garantem o frágil funcionamento do presidencialismo nos últimos anos e a sobrevivência tumultuada das regras fiscais de ocasião” (Pinto, 2019), referindo-se, por exemplo, ao Novo Regime Fiscal.

A referida autora também destaca que a superveniência do orçamento impositivo, através da EC 86/2015, representou um divisor de águas nas mudanças da relação entre Poder Legislativo e Poder Executivo. Lembra, ainda, que, no ano de 2015, a Lei nº 13.204 ainda alterou a Lei 13.019/2014 para, no art. 29, dispensar a necessidade de chamamento público para a seleção de entidades agraciadas com recursos decorrentes e emendas parlamentares. Ficou a critério dos deputados e senadores, desde então, escolher as instituições para o repasse, à revelia da realização de licitação ou prova da economicidade. A providência instituiu uma “hipótese anômala de adjudicação direta do objeto contratual, sem seguir sequer o rito de motivação para a dispensa e para a inexigibilidade” (Pinto, 2019).

Esse tratamento do orçamento público como se fosse de natureza privada, com difícil controle posterior, tende a desequilibrar o jogo eleitoral a curto prazo. Tudo isso convalidado por alterações constitucionais e regimentais que pareceram ter

⁴⁶ Uma possível solução para regular esse comportamento legislativo seria vincular o percentual limite das emendas ao valor total das despesas obrigatórias típicas, ou seja, “como percentual dos investimentos constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) nos projetos de lei orçamentária anual, observadas as restrições fiscais pertinentes”. A providência teria o condão de estimular os investimentos, que estão em declínio desde 2013 e, no final de 2021, correspondiam a apenas 1% (um por cento) do PIB (Tollini e Bijos, 2021, p. 06).

justamente a finalidade de evitar a adequada prestação de contas sobre o gasto (Pinto, 2019).

Apesar das possíveis críticas, é fato que as emendas individuais e de bancada, vinculadas a percentuais da Receita Corrente Líquida de execução obrigatória, estão previstas e regulamentadas no texto da Constituição Federal. Essa inclusão no texto constitucional, vinculando as normas infraconstitucionais a este atual quadro do orçamento público, torna ainda mais difícil eventual iniciativa de alterações estruturais sobre o tema.

2.5 O Novo Regime Fiscal

Durante o governo Michel Temer e em meio às crises relacionadas e fatores políticos e econômicos alhures mencionados, também foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016⁴⁷, para instituir, em matéria fiscal e orçamentária, o chamado “Novo Regime Fiscal”.

Na linha de uma agenda de necessidade de equilíbrio das contas públicas, redução dos gastos da União e controle da dívida pública, essa emenda promoveu alterações no corpo da Constituição e no ADCT⁴⁸ para impor teto aos gastos e investimentos públicos (despesas primárias) pelos 20 anos seguintes à sua aprovação. O orçamento anual da União ficou vinculado ao orçamento do exercício anterior, corrigido apenas pela inflação (IPCA), tomando o ano de 2017 como parâmetro e possibilitando revisão quanto ao índice de correção apenas após 10 anos de sua vigência.

Na prática, a medida impede o crescimento das despesas totais e reais acima da inflação e os investimentos em determinadas áreas dependerão do corte de gastos em outras, fomentando um “Estado de Exceção econômico” (Monteiro, 2017). O congelamento dos gastos e investimentos, pelo extenso período de vinte anos, atingiria as atividades das instituições e a disponibilidade de serviços prestados pelo

⁴⁷ Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016, originária da Câmara dos Deputados e que tramitou no Senado sob o nº 55/2016.

⁴⁸ Em síntese: (I) acréscimo dos artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; (II) revogação do art. 2o da Emenda Constitucional no 86/2015 e (III) previsão de vigência imediata para suas disposições.

Estado, inclusive, à revelia do envelhecimento da população brasileira. Desse modo, as alterações violariam as cláusulas pétreas da separação dos poderes e dos direitos e garantias individuais, além do princípio constitucional da proibição do retrocesso nos direitos sociais (Junior, 2016). Na prática, instalar-se-ia um estado de sítio fiscal ou uma antidemocracia econômica, em que bilhões de reais seriam “expropriados das políticas sociais para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira” (Mariano, 2017, p. 280).

O resultado previsível seria o aprofundamento da desigualdade social, a recessão econômica e o aumento de lucros para poucos (Roznai e Kreuz, 2018, p. 42), sabotando a Constituição e próprio mandamento constitucional da segurança jurídica, que proíbe o retrocesso dos direitos sociais, com fundamento no princípio da dignidade da pessoa humana. Minaria, ainda, a confiança nas instituições sociais e estatais e a estabilidade de suas posições jurídicas (Sarlet, 2007, p. 436/437).

A emenda constitucional ainda obstaría a concretização da vontade do povo expressa através do sufrágio popular, pois a materialização do programa de governo do Poder Executivo eleito, no contexto brasileiro, depende diretamente do manejo orçamentário (Mariano, 2017).

Em estudo específico sobre a aludida EC nº 95/2016 (Brito Alves e Silveira, 2023), apontamos a linha doutrinária que, por todas essas características, a considerou hipótese de emendamento constitucional inconstitucional, reconhecendo que viola cláusulas pétreas da forma federativa de governo e dos direitos fundamentais, os quais deveriam ser interpretados de forma não restritiva. Por consequência, tais cláusulas servem como barreira não apenas para uma emenda que tende a abolir determinado preceito, mas também que altere algum elemento conceitual nessas cláusulas – por exemplo, na hipótese de emenda que iniba a capacidade de auto organização, governo e administração dos estados, ou que simplesmente reduza direitos fundamentais (Roznai e Kreuz, 2018).

Por outro lado, a linha doutrinária que defende a constitucionalidade da emenda nº 95/2016 (I) parte do pressuposto que o Poder Constituinte Reformador estaria limitado apenas por cláusulas pétreas explícitas, cuja interpretação deve ser

restritiva⁴⁹. (II) compreende que não há violação ao princípio da separação entre os poderes porque o congelamento de gastos os afetaria de forma isonômica sobre todos, não havendo desequilíbrio ou redução na independência de execução do orçamento de cada um deles; (III) defende que eventual impacto sobre serviços públicos e direitos fundamentais não decorreria direta ou imediatamente do emendamento, pois se espera, a longo prazo, que a limitação fomente maior senso de prioridade e racionalidade aos gastos públicos, imprimindo maior qualidade na aplicação dos recursos (Valle, 2017); (IV) sustenta que os efeitos da emenda apenas seriam mensuráveis se e quando se perfectibilizarem no decurso do tempo, e não mediante projeção futura de eventual retrocesso social (Valle, 2017).

Afastando a segunda posição e nos aproximando da primeira, propusemos que a referida alteração deveria ser considerada verdadeiro desmembramento constitucional. Isso porque ultrapassaria todo o espectro possível do dirigismo governamental das políticas públicas e da preservação do princípio da responsabilidade fiscal. A alteração de preceitos e da Identidade da Constituição seria tão profunda que, de fato, impor a descontinuidade ao projeto constitucional da Carta de 1988 (Brito Alves e Silveira, 2023).

Ainda durante seu trâmite, o projeto foi impugnado através do Mandado de Segurança nº 34.448, mas o Supremo Tribunal Federal não conheceu do *writ* e se reservou a não atuar de forma preventiva sobre o assunto (Junior, 2016, p. 05/06). Posteriormente à aprovação do texto, a EC nº 95/2016 foi a que recebeu maior número de questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal, cerca de 6% do total das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de Emendas Constitucionais, forte indício das controvérsias e disputas políticas em torno de seu conteúdo (Oliveira; Arguelhes, 2021).

Numa leitura política, a aprovação da referida emenda constitucional refletiria a decantação de uma reação conservadora de setores do país que não se alinhavam à Constituição dirigente promulgada em 1988, cuja teleologia é a instituição de um

⁴⁹ Por considerarem que o equilíbrio financeiro e fiscal é princípio absolutamente relevante, previsto na Constituição Federal de 1988 e vinculante dos agentes políticos, deve ser efetivado, especialmente, em momento de profunda crise econômica e descontrole dos gastos públicos, como aquele vivido no momento de sua aprovação;

estado de bem-estar social no Brasil. Esses setores buscaram, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, impor a agenda consensual neoliberal prevista para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, sob o argumento de que seu governo teria gerado um déficit público (Mariano, 2017).

O contexto até então apresentado na presente pesquisa demonstra duas tendências ao longo da última década em relação às emendas constitucionais afetas ao orçamento e ao gasto público, que abaixo se apontam.

Por um lado, o Congresso Nacional viu sedimentadas as emendas parlamentares que possibilitam, cada vez mais, a interferência dos parlamentares – individualmente, e de acordo com seus projetos locais – na proposta orçamentária do Poder Executivo. É verdade que essas mudanças constitucionais podem afetar as interações entre os dois poderes e o modelo de Presidencialismo de Coalizão, mas são previstos na Constituição percentuais limitando as emendas e a programação, dotação e pagamento conta com a devida transparência sobre tais iniciativas.

Por outro lado, houve uma escolha legislativa pela imposição de um teto fiscal sob a alegada necessidade de imprimir maior eficiência ao gasto público, partindo-se do princípio que uma estagnação dos investimentos, mesmo em áreas básicas como educação e saúde, obrigaria os gestores a gastarem de forma mais otimizada, sob as regras do Novo Regime Fiscal. É importante registrar que, em agosto de 2023, entrou em vigor o Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023), que substituiu o referido teto de gastos.

Em qualquer hipótese, fato é que quanto mais rígida for a meta fiscal, “maior será a disputa entre os poderes Executivo e Legislativo para gerenciar a margem proporcionalmente cada vez menor de alocação discricionária dos recursos governamentais” (Pinto, 2024).

É em meio a esse contexto de: (I) alegada busca por maior participação do Poder Legislativo no orçamento, de forma regulamentada na Constituição Federal; e (II) exceção econômica para redução do gasto público na busca por equilíbrio fiscal; que surgem as Emendas de Relator do Orçamento RP-09, através das quais foi instituída a prática batizada de “orçamento secreto”, objeto central da presente pesquisa.

3 O ADVENTO DAS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9: DISSECANDO O INSTITUTO

3.1 Implementação jurídica das Emendas RP-9 através de alteração do Parecer Preliminar pelo Relator-Geral do Orçamento

Consoante já se tratou nas explicações sobre o atual ciclo orçamentário brasileiro, o Poder Executivo detém a iniciativa das leis orçamentárias e cabe ao Congresso Nacional interferir no texto através de emendas parlamentares (art. 166, *caput* e §§ 1º, I, e 2º, da CF), as quais se dividem em individuais (§§9º e 11º) e coletivas (§12º). Essas últimas podem ser emendas de bancadas estaduais e emendas de comissões permanentes, ambas modalidades introduzidas na Constituição Federal brasileira e, posteriormente, através de Propostas de Emenda Constitucional, que seguiram todo o trâmite necessário até sua aprovação⁵⁰.

Desde a Resolução-CN nº 01/2006 (art. 144, I, II e III), inaugurou-se a possibilidade de o Relator-Geral propor emendas destinadas ao atendimento das despesas previstas no parecer preliminar, por ele mesmo elaborado (Brasil, 2006^a). Em sua sistemática inicial, tais emendas teriam o objetivo restrito de possibilitar “a correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e a organização sistemática das despesas conforme suas finalidades” (Brasil, 2023e, p. 20).

Ao longo dos anos, essas emendas foram executadas sem maior alarde e, apenas no exercício financeiro de 2020 (art. 6º, § 4º, II, item 6, “e”, da Lei nº 13.898/2019), passou-se a utilizar o código classificador RP-9 para possibilitar sua adequada distinção na programação do orçamento. Portanto, a participação do Relator-Geral do Orçamento na designação de emendas não é novidade alguma, sendo questionável a falta de transparência nos exercícios anteriores, por falta de rubrica própria.

No parecer preliminar do Relator-Geral do orçamento, da mesma Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 13.898/19, o rol de ações contempladas pelas Emendas RP-9 foi consideravelmente ampliado para mais de duas dezenas, passando o item 12, inciso V, da Parte Especial do Relatório Preliminar a incluir a alocação de gastos das mais diversas naturezas. Para ilustrar ao leitor o tema, destaca-se esse rol:

⁵⁰ Notadamente, as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022.

12. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional, fica o Relator-Geral autorizado a apresentar emendas para:

I. alocação nas dotações previstas no art. 16-C da Lei no 9.504/1997 (Fundo Especial de Financiamento de Campanha);

II. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, "b", da Resolução 1/2006, do Congresso Nacional;

III. ajustes relacionados às programações de que trata o art. 21 da LDO 2020

IV. reforço de dotações de investimentos constantes do projeto ou inclusão de obras que garantam a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade;

V. alocação em programações que tenham caráter nacional e se destinem:

a. ao desenvolvimento e fortalecimento da economia da cultura;

b. às ações e serviços públicos de saúde;

c. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em municípios com população até 50.000 habitantes;

d. à garantia do cumprimento da missão constitucional de Defesa Nacional, em consonância com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, bem como à proteção, à ocupação e ao desenvolvimento de áreas localizadas nas faixas de fronteira, incluindo melhorias na infraestrutura local;

e. à realização de estudos, projetos e investimentos de infraestrutura logística, social, urbana e hídrica;

f. à promoção do desenvolvimento regional e territorial, no Ministério do Desenvolvimento Regional;

g. à construção, à reforma e ao reaparelhamento de aeroportos de interesse regional;

h. ao apoio à política nacional de desenvolvimento urbano;

i. à expansão e ao funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior, Instituições Federais de Educação Profissional e Tecnológica, prestação de ensino nos colégios militares, e ao desenvolvimento da educação básica;

j. à implantação e modernização de infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer, e à ampliação e qualificação do acesso da população ao esporte e ao lazer;

k. ao desenvolvimento e promoção do turismo;

l. às ações abrangidas pelo Programa Moradia Digna;

m. ao atendimento de despesas de que trata o art. 107, § 6o, do ADCT, e ao ajuste do resultado primário;

nº às ações de defesa civil;

o. ao apoio à modernização das instituições de segurança pública e ao fortalecimento da Política Nacional de Segurança Pública;

p. à estruturação, ampliação e modernização de meios para combate à corrupção, a prevenção e repressão de atos ilícitos e a fiscalização do cumprimento da lei;

q. à defesa sanitária animal e vegetal, à pesquisa e inovação agropecuária, à assistência técnica e às ações de fomento ao setor agropecuário voltadas para a melhoria da qualidade e o aumento da produção, inclusive com vistas ao aumento das exportações e ao cumprimento de acordos internacionais;

r. à consolidação do Sistema Único de Assistência Social; e

s. à implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

t. à redução de danos ambientais, especialmente os associados a vazamentos de óleo na costa brasileira;

u. às ações de ciência e tecnologia;

v. à concessão de bolsa de estudo;

w. ao Programa de Aquisição de Alimentos;

x. às subvenções econômicas das renegociações das operações de crédito rural decorrentes da prorrogação da Lei no 13.340/2016.

y. ao desenvolvimento assentamentos rurais e à assistência técnica e extensão rural.

Como a norma era expressa em autorizar o Relator-Geral a apresentar emendas sobre os referidos assuntos, na prática, todos os repasses ficaram vinculados ao próprio Relator-Geral e, portanto, não foram revelados os verdadeiros parlamentares autores dos pedidos.

Fernando Scaff (2021) entendeu que esse procedimento possibilitou a distribuição de uma “propina orçamentária” aos Congressistas. Mesmo sem adentrar em casos específicos de troca de favores em torno das emendas, é possível afirmar que, na melhor das hipóteses, foi instituída uma “duplicidade de regimes” (Brasil, 2023e) nas emendas parlamentares ao orçamento brasileiro, como posteriormente reconheceu o STF.

O primeiro regime diz respeito às emendas individuais e de bancada previstas na Constituição Federal, atendendo a critérios macroeconômicos nacionais e aos limites percentuais previstos na Constituição Federal, além de um senso de isonomia e distribuição racional de recursos entre os partidos e os parlamentares, de acordo com sua maior ou menor bancada. Esse regime está previsto na Constituição com os contornos de orçamento impositivo reforçados através de emendas constitucionais posteriores. Reflete, ainda, a lógica da representação federativa dos estados no Congresso Nacional e distribui, proporcionalmente, as emendas individuais entre os parlamentares, materializando o caráter político da construção do orçamento público brasileiro (Brasil, 2023e).

O regime paralelo das Emendas RP-9, por outro lado, não obedecia a critérios de publicidade ou transparência, e todas as alocações de recursos ficavam vinculadas ao Relator-Geral. Na prática, a logística do orçamento secreto funcionou da seguinte maneira: determinado parlamentar requeria ao Relator-Geral do Orçamento determinado valor em emenda RP-9 para certo projeto. Sem maiores formalidades, enviava um bilhete, fazia uma ligação ou, na melhor das hipóteses, remetia um e-mail ao gabinete do Relator-Geral, que incluía, ou não, o valor dentre as Emendas RP-9 (Brasil, 2023e).

Quando da realização do registro dessa emenda no SIOP – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento⁵¹, contudo, o nome do parlamentar agraciado com a verba pública não era divulgado (Brasil, 2023). A emenda ficava genericamente vinculada ao “Relator-Geral do Orçamento”, como se o projeto fosse de sua propositura.

Conforme se aprofunda mais adiante, o instituto ganhou magnitude: entre 2020 e 2022, as Emendas RP-9 representaram, em média, 41,69% do valor total das emendas parlamentares do período (Luz, 2022).

Há indícios de que a ausência de clareza sobre a destinação e a ausência de critérios na distribuição dos recursos geraram anomalias e idiosincrasias em vários casos. Foi possível identificar, por exemplo, pequenos municípios agraciados com valores vultosos em Emendas RP-9, à revelia de um planejamento nacional, além da redução nos mecanismos de controle e prestação de contas da aplicação do dinheiro (Piauí, 2022; Correio Braziliense, 2021).

Feito esse panorama, é importante deixar claro que as Emendas de Relator-Geral do Orçamento RP-9, portanto, não foram previstas no corpo da Constituição Federal. Foram incluídas na LDO através do Parecer Preliminar do Relator-Geral, conforme atribuições autorizadas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, integrado pela Resolução-CN nº 01/2006.

Acontece que, para atingir os objetivos do presente trabalho e avaliar se essa atividade legislativa, em verdade, configurou uma espécie de mutação constitucional inconstitucional, a análise dos relatórios do Tribunal de Contas da União possibilita compreender a representatividade das Emendas RP-9 e seus efeitos em relação ao orçamento público, ao menos nos anos em que foram executadas.

3.2 Achados do Tribunal de Contas da União sobre as Emendas RP-9: relatórios sobre as Contas do Presidente da República.

3.2.1 Considerações preliminares

⁵¹Acessível na rede mundial de computadores, o Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), vinculado ao Portal da Transparência do Governo Federal, agrega todas as informações acerca da previsão e da execução orçamentária federal e disponibiliza a realização de pesquisa mediante a seleção de diversos filtros.

O Tribunal de Contas da União é um tribunal de natureza técnica e política⁵² que realiza controle de legitimidade, economicidade e eficiência do gasto público. As contas dos entes controlados são verificadas sob as óticas da moralidade, eficiência e proporcionalidade. Trata-se de instrumento de reforço ao princípio republicano, de concretização da democracia e dos direitos fundamentais, “na medida em que o controle do emprego de recursos públicos propicia, em larga escala, justiça e igualdade” (BRASIL, 2015).

Nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal⁵³, o Tribunal de Contas da União emite parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, que são posteriormente julgadas pelo Congresso Nacional. Conforme prevê o art. 228, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, tal parecer deve contar com duas verificações principais: (I) se há fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas que constam na prestação de contas; e (II) se as operações realizadas com recursos públicos da União observaram os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, inclusive quanto ao que estabelece a LOA.

Para essa verificação das contas do Presidente, o TCU realiza análise quantitativa também da receita e da despesa pública, inclusive sobre a execução das emendas parlamentares, configurando uma fonte relevante de dados sobre as Emendas RP-9.

Quanto ao recorte temporal dos dados pertinentes à presente pesquisa, são relevantes os seguintes Relatórios do TCU: (I) TC nº 014.922/2021-5, referente ao exercício de 2020 (Brasil, 2021j); (II) TC nº 008.731/2022-5, referente ao exercício de 2021 (Brasil, 2022c); e (III) TC nº 008.383/2023-5, referente ao exercício de 2022 (Brasil, 2023g). Afinal, o indicador de resultado primário RP-9 foi estabelecido pela Lei nº 13.898/2019 (LDO 2020) e a execução dessas emendas ocorreu entre os anos de 2020, 2021 e 2022, quando sobreveio a decisão do STF por sua inconstitucionalidade. Como se apontará, o estudo realizado pelo TCU ao longo desse período fornece um

⁵² Seus membros possuem as mesmas prerrogativas da Magistratura, previstas no art. 73, §1º, da CF/88.

⁵³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

importante panorama sobre as Emendas RP-9⁵⁴, inclusive com dados numéricos e quantitativos que auxiliam na compreensão do instituto.

O Relatório referente ao ano de 2020, por ter sido o primeiro a ser elaborado logo após a criação do indicador RP-9, debruçou-se sobre a implementação e operacionalização dessas emendas. Por essa razão, este Relatório será exposto de forma mais detalhada e, para evitar repetições desnecessárias, serão apresentadas apenas as informações dos pareceres referentes às contas de 2021 e 2022 que extrapolem a análise daquele e, assim, adicionem informações relevantes à análise.

A relevância do diálogo institucional entre a Corte de Contas, de assessoria do Poder Legislativo, e os outros poderes da República também deve ser destacada: o Relatório TC nº 014.922/2021-5, que tratou das contas do Presidente da República no exercício de 2020, foi colacionado aos autos da ADPF nº 854 e suas informações serviram de fundamento às decisões proferidas pelo STF em torno do assunto.

Passa-se, assim, a expor as conclusões dos Relatórios do TCU de análise de Contas do Presidente da República, especificamente nos pontos relevantes para o estudo das Emendas RP-9. As informações estão concatenadas de modo a tornar mais didática a aproximação do tema principal de pesquisa e não necessariamente correspondem à ordem seguida nos Relatórios. Os dados apresentados nos subtópicos a seguir foram extraídos dos referidos relatórios, com pontuais incursões e análises de nossa autoria, neste caso, devidamente consignadas.

3.2.2 Relatório TC 014.922/2021-5: referente ao exercício de 2020

Quanto aos indicadores macroeconômicos, esse parecer frisou que o ano de 2020 foi marcado pela pandemia de Covid-19 e apontou para um contexto de crise fiscal no país, identificado a partir do aumento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, aumento do desemprego, redução da arrecadação tributária e

⁵⁴ O TCU não se debruçou sobre aspectos relacionados às Emendas RP-9 apenas nos Relatórios de análise das contas do Presidente, mas também em outras representações específicas sobre essas emendas (a exemplo da TC nº 000.797/2021-9). Considerando que o intuito, no presente momento, é apresentar uma análise macro das Emendas RP-9 ao longo de seus anos de vigência, esses procedimentos não serão aqui analisados, mas são campo frutífero para outras pesquisas.

do Produto Interno Bruto – PIB *per capita*, redução na circulação de moeda, redução na carga tributária total. Além disso, houve incremento da dívida pública.

No trecho sobre a avaliação de resultados da ação governamental, foram identificados problemas importantes na evolução dos indicadores de desenvolvimento econômico e social. A Corte atribui tais achados à inexistência de critérios gerais para a elaboração do PPA, cuja fixação incumbe à lei complementar, por força do art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, mas que nunca foi criada para regulamentar o tema.

Diante disso, a estrutura do PPA está sujeita a mudanças acentuadas a cada novo plano, com dificuldades para a materialização de um planejamento governamental estruturado e transparente e, por consequência, também para o monitoramento das metas e resultados. Segundo diagnósticos reiterados da Corte de Contas, foram identificadas falhas na construção dos programas, na fixação de metas, nos indicadores escolhidos, além de uma baixa regionalização dos programas e lacunas sobre a alteração unilateral das metas pelo Poder Executivo. Para uma maior eficiência e credibilidade do PPA, seria fundamental tornar os programas mais coerentes entre os planos nacionais, regionais e setoriais, e dar maior atenção ao planejamento de longo prazo, sendo crítico o Brasil não dispor de lei sobre as diretrizes e bases do PPA, conforme prevê o art. 174, §1º, da CF.

No âmbito da conformidade financeira e orçamentária, o TCU destacou que foi necessário abrir créditos extraordinários, excetuando a regra de ouro⁵⁵ por meio da EC nº 106/2020, por causa da pandemia. Essa abertura de créditos foi possível através do aumento da dívida pública, o que dribla o teto fiscal, porque se anula uma despesa submetida ao teto para obter um crédito que a ele não se submete.

Mesmo excluindo esses créditos extraordinários aprovados para o combate à pandemia, o Relatório de 2020 assinalou que as despesas obrigatórias estão em permanente viés de alta desde 2017.

Por outro lado, as despesas discricionárias vêm sendo anualmente reduzidas, em virtude do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) e também do aumento das despesas

⁵⁵ Veiculada no art. 167, III, da CF/88, veda a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital (Brasil, 1988).

obrigatórias em taxas maiores do que a inflação. Diante desse quadro, realizou-se a seguinte análise:

Em que pese a redução de despesas ser positiva para as finanças públicas, especialmente em cenário de sucessivos *deficit* fiscais, no grupo de discricionárias estão incluídas as despesas com investimentos, com custeio de órgãos/entidades da Administração e com políticas públicas de alta relevância para o Estado. **Assim, a compressão de despesas discricionárias pode impactar a prestação de serviços públicos essenciais e inviabilizar a execução de determinadas políticas públicas** (Brasil, 2021j, p. 42 - grifos nossos)

Ainda sobre os efeitos do teto de gastos, cominado ao aumento das despesas obrigatórias e, por conseguinte, a redução da capacidade de investimento do Estado, assim expôs o Relatório:

Como já apontado nos sucessivos Pareceres Prévios sobre as Contas dos Presidentes da República referentes aos últimos exercícios, verifica-se que as despesas discricionárias têm sido comprimidas pela expansão acelerada dos gastos obrigatórios, os quais, desde o exercício de 2016, vêm crescendo em ritmo superior à evolução do índice de correção do Teto de Gastos (variação do IPCA, conforme anteriormente apresentado) (Brasil, 2021j, p. 249).

O referido parecer ainda assinala o seguinte:

Ademais, os valores autorizados para movimentação e empenho das despesas discricionárias do Poder Executivo eram de R\$ 126,3 bilhões, sendo R\$ 44,7 bilhões, cerca de 35%, relativos às emendas parlamentares (R\$ 9,5 bilhões das emendas individuais, R\$ 5,9 bilhões das emendas de bancada, R\$ 687 milhões das emendas de comissão e R\$ 28,6 bilhões das emendas do relator) e R\$ 81,6 bilhões (65%), concernentes às demais despesas discricionárias.

Verificou-se o aumento da participação das emendas impositivas na composição dos gastos discricionários do Poder Executivo em relação ao ano anterior, as quais em 2019 totalizavam R\$ 13,6 bilhões, cerca de 11% das despesas discricionárias (R\$ 129,3 bilhões).

Isso porque foram instituídas novas modalidades de emendas parlamentares para o orçamento de 2020, nos termos da LDO 2020, alterada pela Lei 13.957/2019, que previu a criação de Identificadores de Resultado Primário (RP) específicos para as seguintes emendas: de comissão permanente do Senado Federal, de comissão permanente da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); **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 (RP 9)** (Brasil, 2021j, p. 46).

Como se percebe, o TCU identificou a redução da margem de despesas discricionárias do Poder Executivo em virtude das Emendas RP-9. Notadamente porque a inovação promovida pela LDO 2020 possibilitou que as emendas de Relator-

Geral se afastassem da função tradicional de correção de erros e omissões e passassem a alterar ou incluir novas programações no PLOA, recebendo, nessas hipóteses, o indicador de resultado primário RP-9.

O Relatório também demonstrou preocupação com o impacto da expansão das emendas parlamentares para o orçamento, no trecho em que analisa como créditos extraordinários foram abertos a partir da anulação de emendas parlamentares, por força da medida provisória 924/2020:

Observa-se que foram canceladas mais de R\$ 5,8 bilhões em emendas parlamentares para abertura de crédito extraordinário para o Ministério da Saúde. Convém registrar que, por meio dessas emendas, foram alocados recursos em ações de diversos ministérios, inclusive do próprio Ministério da Saúde, em vários estados e municípios do país. Chama atenção a crescente alocação de recursos de emendas parlamentares de todo tipo para composição dos gastos mínimos com ASPS, quando o art. 166, § 9º da CF/1988 restringe tal previsão à metade das emendas parlamentares individuais.

Sem adentrar no impacto dessas emendas sobre o planejamento governamental em geral, faz-se oportuno mencionar o efeito potencial de **desvirtuar o planejamento das ações e serviços públicos de saúde em face do objetivo constitucional de progressiva redução das disparidades regionais definido para os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde** (CF/1988, art. 198, § 3º, inciso II), haja vista os repasses decorrentes das emendas ocorrerem à margem dos critérios definidos pela Lei Complementar 141/2012.

De acordo com o art. 17 da LC 141/2012, a distribuição dos recursos federais deve observar as necessidades de saúde da população, as **dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, além de atender o disposto no art. 35 da Lei 8.080/1990, que detalha os critérios para estabelecimento do valores a serem transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios, segundo análise técnica de programas e projetos.**

A esse respeito, deve-se mencionar o Acórdão 2.817/2020-TCU-Plenário (relator ministro Benjamin Zymler) referente à fiscalização realizada com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para enfrentar a crise sanitária decorrente do novo Coronavírus, ocasião em que este Tribunal identificou **falta de transparência dos critérios de distribuição dos recursos federais e ressaltou que as emendas parlamentares têm o potencial de distorcer a distribuição equitativa dos recursos da União entre os entes subnacionais** (item 9.3.1 e 9.3.2).

Nesse sentido, **o cancelamento das dotações das emendas parlamentares para financiamento de crédito extraordinário para o Ministério da Saúde favoreceu a distribuição dos recursos durante a pandemia, de forma coerente com os critérios definidos pela LC 141/2012**, que, no § 1º do art. 17, dispõe que o ministério deve definir, com base em metodologia pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS), os montantes a serem transferidos a cada ente subnacional para custeio das ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2021j, p. 223 - grifos nossos).

Do acima exposto, o cancelamento das emendas, para priorizar a execução dos créditos extraordinários conforme o planejamento do Ministério da Saúde, teria garantido uma melhor distribuição de recursos de acordo com as necessidades de saúde da população, sob as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde de cada ente público. Ou seja: a execução das verbas via emendas parlamentares não obedece a esses mesmos critérios de otimização da distribuição do gasto público.

Ao analisar especificamente a execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, após destrinchar a aplicabilidade, a forma de operacionalização e de transparência dessas emendas, a Corte de Contas destacou que, em 2020, não houve a execução total dos percentuais mínimos obrigatórios das emendas individuais e de bancada, nem a Presidência apresentou justificativa para não as ter executado integralmente. Trata-se, portanto, de um descumprimento dos comandos constitucionais previstos no art. 166, §§ 9º e seguintes.

Esse descumprimento dos percentuais constitucionalmente previstos para as emendas individuais e de bancada, em nossa visão, contrasta com o volume de Emendas RP-9 empenhado e executado no período. Ademais, num cenário de forte contingenciamento de despesas, 98% das Emendas RP-9 foram empenhadas, enquanto apenas 35% foram executadas em 2020.

Realizamos o acesso direto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP e foi possível identificar que, em 2020, a dotação das Emendas RP-9 chegou a valor de R\$ 20,14 bilhões, dos quais R\$ 7,01 bilhões foram efetivamente pagos (Brasil, 2023b).

O Relatório do TCU sobre as contas desse ano também dedicou um tópico específico à análise das Emendas RP-9, igualmente objeto de análise no âmbito da TC nº 000.797/2021-9, servindo como subsídio para a análise das contas da Presidência daquele ano.

Sob a ótica jurídica, o Relatório entendeu que a Lei nº 13.957/2019 criou uma nova modalidade de emendas de Relator-Geral⁵⁶, que se referem a uma “despesa

⁵⁶ conforme art. 6º, § 4º, inciso II, item 6, da LDO/2020.

discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões” (Brasil, 2021j, p. 299), classificadas sob indicador de Resultado Primário RP-9 e propostas no Parecer 56/2019 (Parecer Preliminar) do Relator do PLOA 2020. É importante ressaltar que as emendas de Relator-Geral vinculadas à “recomposição e correção de erros e omissões”, tradicional função dessas emendas, não são contabilizadas em nenhum marcador de Resultado Primário.

Há, portanto, dois tipos de emendas de Relator-Geral: (I) estritamente técnicas sem marcador de resultado primário (função tradicional) e (II) emendas de Relator-Geral RP-9, que seriam de “mérito”, porque não se limitam a corrigir e ajustar o orçamento, sendo propositivas, de acordo com o rol de ações já debatido alhures.

É por essa razão que o STF, no julgamento das ADPF’s nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014, entendeu que teria havido uma inovação em relação à tradicional função das emendas de Relator-Geral, que, antes da LDO/2020, seriam restritas à correção de erros e omissões.

Faria (2022) discorda dessa posição, por entender que, na verdade, antes da criação do marcador RP-9, os valores designados para as emendas de Relator-Geral não ficavam destacados (e havia ainda menor transparência), mas já eram utilizados para finalidades diversas dessa mera correção de erros e omissões. A presente pesquisa não pretende se ocupar da sistemática anterior à LDO/2020, inclusive porque a falta de marcador específico dificulta diferenciar quais emendas contaram com qual das duas finalidades.

Dessa forma, analisaremos apenas as emendas de Relator-Geral RP-9, também chamadas de emendas de Relator-Geral “de mérito”, e não aquelas que se dedicam à mera correção de erros e omissões (nunca vinculadas a qualquer indicador de Resultado Primário). O TCU ilustra essa diferença ao analisar os dados globais sobre emendas de Relator-Geral no ano de 2020:

(...) Embora em 2020 as emendas de Relator-Geral tenham totalizado R\$ 151,33 bilhões, cumpre registrar que 80% deste valor (R\$ 121,21 bilhões) se referem a emendas de ordem técnica (mudança de fonte e outros ajustes previstos no art. 144 da Resolução 1/2006-CN), não classificadas com identificador de resultado primário específico. Os 20% restantes (R\$ 30,12 bilhões) dizem respeito a Emendas RP-9, que decorreram de especificações havidas no Parecer Preliminar do Relator-Geral, submetido e apreciado pela CMO (Brasil, 2021j, p. 301).

Para a criação do marcador RP-9, o Parecer Preliminar da LDO 2020 justificou a necessidade de viabilizar o atendimento dos pleitos recebidos pela relatoria voltados ao aprimoramento do PLOA, em especial, de reforço às dotações de investimentos ou inclusão de obras para entrega de bens e serviços à sociedade⁵⁷.

Esse argumento de reforço ao investimento partiu justamente da identificação de que, nos últimos anos e, em especial, no ano de 2019, o investimento estatal tem sido muito inferior às necessidades concretas do país. Como pano de fundo, podemos perceber que o corpo do Congresso Nacional, embora compreenda a necessidade de realização de investimentos, reputa que é melhor qualificado para a tomada de decisão sobre a alocação dessas verbas escassas do que o Poder Executivo.

Ocorre que as receitas são limitadas e o TCU apresentou um panorama de quais despesas precisaram ser cortadas para possibilitar a indicação das Emendas RP-9 no ano de 2020:

A fim de obter recursos para o atendimento de emendas, **o Relator-Geral propôs a realização de corte prévio linear de 3,9% nas programações discricionárias (RP-2) de outras despesas correntes, classificadas no grupo de natureza de despesa 3 (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5) constantes da proposta original do Poder Executivo, considerando apenas as fontes de recursos passíveis de utilização nas emendas.** (grifos nossos)

Inicialmente, a reserva de recursos para as emendas do Relator-Geral autorizadas seria de R\$ 7,21 bilhões, segundo demonstrativo constante do Anexo II do Parecer Preliminar (p. 59). Além desse valor, o Anexo II-A apontou o cancelamento prévio de programações orçamentárias, com fundamento no art. 52, inciso II, alínea “b”, da Resolução 1/2006-CNº **Ao final do processo legislativo, as emendas de Relator-Geral com identificador de resultado primário (RP-9) foram elevadas ao patamar de R\$ 30,12 bilhões, um aumento de 318%.** (Brasil, 2021j, p. 299)

É importante ressaltar que, inicialmente, a criação das emendas sob o marcador RP-9 foi vetada pelo Poder Executivo, sob as seguintes razões de veto à Lei nº 13.898/2019, encaminhadas ao Congresso Nacional através da Mensagem nº 710/2019 (Brasil, 2019f):

⁵⁷ Embora não guarde qualquer conexão com esse declarado interesse nacional no aumento dos investimentos, o Parecer Preliminar igualmente previu a possibilidade de recomposição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha através das Emendas RP-9, de acordo com as demandas dos líderes parlamentares.

O dispositivo proposto é contrário ao interesse público, pois é incompatível com a complexidade operacional do procedimento estabelecer que as indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário derivado de emendas sejam feitas pelos respectivos autores. Além disso, o prazo de 90 dias para consecução do empenho, referido no § 1º do art. 64-A, é conflitante com o disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da Constituição, segundo o qual o dever de execução das programações orçamentárias não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente comprovados (Brasil, 2019f – grifos nossos).

Como se percebe, o Poder Executivo, desde a gênese das Emendas RP-9, tinha ciência de sua incompatibilidade com o interesse público e com a CF/88. Contudo, na sequência, o próprio Poder Executivo retificou o aludido veto para afastar a objeção às Emendas RP-9. Portanto, o aludido identificador foi aprovado, conforme a Lei nº 13.957/2019, para designar as alterações e inclusões promovidas pelo Relator-Geral⁵⁸. O Poder Executivo não apresentou qualquer fundamentação para alterar o posicionamento sobre o veto, nem mesmo quando foi instado a responder às diligências do TCU acerca do tema.

A Corte de Contas ressaltou que a criação do identificador RP-9 não poderia, contudo, representar uma exceção aos limites impostos às emendas parlamentares no âmbito da Resolução nº 01/2006 e na própria Constituição Federal:

É de se frisar, por oportuno, que o dispositivo mencionado apenas descreve a abrangência do identificador de resultado primário criado para um tipo de emenda parlamentar (RP- 9), não constituindo hipótese de exceção à vedação contida na Resolução 1/2006-CN, que proíbe “a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos” (art. 144, parágrafo único), ressalvadas as correções de erros e omissões de ordem técnica ou legal, que devem ser realizadas e processadas por meio dos pareceres preliminares, mantido o alinhamento procedimental com a restrição constitucional prevista para esta finalidade (art. 166, § 3º, inciso III, alínea ‘b’). (Brasil, 2021j, p. 300).

Apesar de, em tese, as emendas parlamentares estarem atreladas a essas limitações, o TCU destacou a considerável mudança de padrão na execução dessas emendas no ano de 2020, tanto na quantidade de emendas propostas quanto no volume de dinheiro envolvido:

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial mudança de padrão. **Nota-se que, entre**

⁵⁸ conforme art. 6º, §4º, II, “c”, item 6, da LDO/2020.

2017 e 2019, a quantidade de emendas de Relator-Geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de Relator-Geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior. A mudança no padrão das emendas de Relator-Geral não se limitou ao quantitativo, chamando atenção também o volume de recursos. Enquanto no triênio 2017-2019 as emendas de Relator-Geral somaram R\$ 165,82 bilhões, o que representou, em média, 70,3% do total de emendas apresentadas, em 2020, aquelas emendas totalizaram R\$ 151,33 bilhões. O montante, 379% maior do que o verificado em 2019, representou 87,8% do volume global de emendas apresentadas ao PLOA 2020. É preciso analisar – e os processos em curso nesta Corte de Contas examinarão – a existência de eventuais fatores críticos no Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, regulamentado pela Lei 10.180/2001, que possam eventualmente constituir riscos e resultar em problemas de ordem técnica ou legal que levaram o Relator-Geral a propor emendas de ajuste no PLOA 2020 em patamar muito acima dos exercícios anteriores (R\$ 121,21 bilhões) (Brasil, 2021j, p. 301 – grifos nossos).

O volume expressivo de Emendas RP-9 que passaram a ser executadas no exercício de 2020 também foi abordado pelo Relatório. O valor de R\$ 30,12 bilhões inicialmente previstos para as Emendas RP-9 no ano de 2020 seriam alocados nos seguintes Grupos de Natureza de Despesa: (I) R\$ 14,68 bilhões eram oriundos de Outras Despesas Correntes, ou seja, as despesas regulares de órgãos e entidades; (II) R\$ 13,31 bilhões advinham do grupo de Investimentos; (III) R\$ 627 mil tinham as Inversões Financeiras como origem e (IV) R\$ 1,5 bilhão tinha origem na Reserva de Contingência.

O valor global das Emendas RP-9 foi reduzido ao longo da execução orçamentária e chegou ao patamar de R\$ 21,49 bilhões empenhados e R\$ 8,34 bilhões efetivamente pagos, sendo (I) R\$ 5 bilhões para o pagamento de Despesas correntes; (II) R\$ 2,9 bilhões para Investimentos e (III) R\$ 370 mil para Inversões Financeiras. A Corte de Contas destaca como é questionável que despesas correntes do Estado sejam custeadas através de emendas.

Também foi possível identificar que 68% das Emendas RP-9 foram destinadas, nessa ordem de proporção, às áreas de Urbanismo (26%), Saúde (18%), Segurança Pública (14%) e Educação (10%) e o Ministério do Desenvolvimento Regional foi o órgão superior que mais recebeu Emendas RP-9 (38%).

Ainda se destacou que 43% das Emendas RP-9 foram aplicadas diretamente por órgãos e entidades da União (cerca de R\$ 9,46 bilhões, dos quais 92,4% foram aplicados ao Ministério do Desenvolvimento Regional), seguidos de 39% distribuídos

entre municípios (R\$ 8,5 bilhões) e 15% entre Estados e Distrito Federal (3,2 bilhões), além de um resíduo de 3%, através de outras modalidades de aplicação.

O TCU destacou os altos repasses de Emendas RP-9 concentrados em instituições como a Codevasf (R\$ 1,64 bilhão), a Fundação Universidade Federal do São Francisco (R\$ 1,99 bilhão), o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (R\$ 1 bilhão) e o Comando do Exército (R\$ 523 milhões).

Independentemente da importância dessas entidades e órgãos, podemos questionar quais critérios foram empregados na escolha da destinação desses altos montantes; se, a nível nacional, essas instituições deveriam ser priorizadas em detrimento de outras, situadas em outras unidades da federação ou com objetivos diversos; além disso, é questionável, sob a ótica da transparência, se houve efetiva e eficiente aplicação dos recursos aos destinatários dos serviços públicos ou bens fornecidos a partir dos repasses.

Quanto à distribuição territorial das Emendas RP-9, o Relatório do TCU destacou que todos os estados da federação receberam valores oriundos das Emendas RP-9, seja através de repasses aos próprios estados ou diretamente a seus municípios. O que chamou a atenção da Corte de Contas, contudo, foi a disparidade entre a proporção do valor *per capita* distribuído entre os diferentes estados.

Para ilustrar esses extremos, apontamos os seguintes dados do Relatório analisado: (I) o estado do Amapá, ao qual se destinaram 4% dos valores de Emendas RP-9 distribuídos aos estados, recebeu valor absoluto de R\$ 457 milhões de reais, que representam R\$ 531,36 por habitante; (II) por outro lado, o estado de São Paulo, ao qual se destinaram 7% dos valores de Emendas RP-9 distribuídos aos estados, recebeu o valor absoluto de R\$ 842 milhões de reais, que representam R\$ 18,21 por habitante.

A média nacional, para se ter uma referência, esteve em torno de R\$ 54,77 *per capita* e os maiores índices por habitante foram identificados nas regiões Norte (R\$ 128,92) e Centro-Oeste (R\$ 106,88), seguidas do Nordeste (R\$ 72,73%), Sul (R\$ 34,68) e Sudeste (R\$ 24,80).

Não se pretende, nessa pesquisa, concluir se a referida distribuição é justa ou injusta. Contudo, para haver uma distribuição tão distinta em relação à população de cada estado, com uma variação tão relevante quanto à média nacional, seria importante haver estudos e justificativas concretas, de modo a legitimar o tratamento

tão diverso na alocação geográfica dos recursos de Emendas RP-9. Essa demanda se torna ainda mais relevante diante do contexto de uma pandemia global e do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais. Essa justificativa é inexistente no caso das Emendas RP-9, porque as alocações ficaram a critério e nuto do Relator-Geral do orçamento, sem possibilidade sequer de identificar o verdadeiro parlamentar demandante, dada a falta de transparência.

E mais: a leitura dessas médias regionais oculta as desigualdades nas distribuições entre municípios de um mesmo estado, reveladas pelo TCU igualmente com alguns exemplos no Relatório sob análise: dentre as cidades que receberam repasses das Emendas RP-9 superiores a R\$ 50 milhões, constam 26 capitais, 7 cidades das regiões Norte e Nordeste e um município de São Paulo, que, juntos, respondem por 38% do total de repasses das Emendas RP-9. É importante ressaltar que o Brasil possui 5.570 municípios, sendo evidente a alta concentração de valores distribuídos no exercício, novamente sem qualquer critério justificativo.

Destaca a Corte de Contas que os municípios de Tauá (CE), Carneiro (AM), Paritins (AM), Cantana (AP) e Manacapuru (AM), em sua maioria localizados na região Norte, receberam valores que, calculados *per capita*, são superiores aos repasses feitos aos respectivos estados, regiões e à própria média nacional.

Tomamos a cautela de realizar o somatório absoluto dos valores repassados a esses municípios e chegamos ao montante total de mais de R\$ 495 milhões de reais. Não foi possível, contudo, identificar qualquer justificativa para a priorização desses entes, em detrimento de outros – do mesmo estado ou de qualquer outro lugar do país. Enquanto isso, a cidade de São Paulo, maior capital do país, recebeu 192 milhões em Emendas RP-9, que correspondem ao valor de R\$ 15,59 por habitante.

A análise das duas cidades mais beneficiadas no estado de Pernambuco também reflete essas idiosincrasias: Petrolina figura como o 10º município mais agraciado com Emendas RP-9 do Brasil, tendo recebido mais de R\$ 86,5 milhões, que representam R\$ 244,14 per capita; por outro lado, a capital Recife foi beneficiada com R\$ 155,23 milhões, que representam R\$ 98,88 por habitante.

O PLOA deveria se submeter a um planejamento prévio realizado pelo PPA e pela LDO. A distribuição tão desigual de recursos *per capita*, dentro de um mesmo estado, no mínimo, deveria estar justificada pela existência de alguma demanda

específica e relevante, e não simplesmente porque o Relator-Geral priorizou o pedido de um parlamentar, em detrimento de outro.

Além de todos esses aspectos, o TCU realizou uma análise comparativa entre a sistemática das emendas de Relator-Geral e as emendas individuais. Enquanto as últimas contam com procedimentos padronizados e centralizados de garantir da transparência no SIOF – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, as emendas de Relator-Geral RP-9 não contaram com essa uniformização, impedindo a verificação adequada da distribuição dos recursos aos beneficiários ou da aquisição de bens.

Ao responder às diligências do TCU, a Casa Civil e o Ministério da Economia não detinham informações centralizadas sobre a designação e o atendimento às demandas dos parlamentares, de forma que não se pode considerar que houve transparência em relação a esse montante expressivo do orçamento da União. A falta de dados centralizados também obstou a realização de uma análise comparativa adequada.

O Ministério do Desenvolvimento regional, maior destinatário de Emendas RP-9 (total de R\$ 8,3 bilhões, distribuídos em 31 ações orçamentárias) registrou os dados no sistema eletrônico de informações – SEI do próprio órgão e editou normas sobre os procedimentos relacionados a essas emendas.

Não houve padronização quanto a essas providências nos outros órgãos e o TCU identificou que várias das emendas foram objeto de: (I) ofícios com planilha ao Ministro-Chefe da Secretaria de Governo; (II) ofícios ao Ministro da Defesa solicitando abertura de programa da Plataforma Brasil+ para cadastro das solicitações; (III) ofícios ou mensagens de parlamentares diretamente aos ministérios ou à Segov, indicando destinatários das emendas; (IV) atos próprios do Ministro da Saúde, no caso das emendas que adicionaram recursos ao SUS em 2020, mediante ofício do Relator-Geral com planilha indicando a distribuição dos recursos aos entes subnacionais.

O TCU requisitou informações à Secretaria de Orçamento Federal, que respondeu não ter participado das decisões sobre a distribuição das Emendas RP-9 porque essas definições não constariam em seu rol de competências. A referida secretaria acrescentou que a execução da LDO poderia ser consultada e acompanhada pelos cidadãos por meio do Painel do Orçamento, disponível no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento. Contudo, o TCU apontou que essa

informação era contraditória com as respostas às diligências das Cortes de Contas, que evidenciaram a ausência de procedimentos sistematizados para monitoramento e avaliação dos critérios de designação das Emendas RP-9, em contraste ao que ocorre com as emendas individuais e de bancada.

Diante dessa informação, acessamos novamente o SIOF (Brasil, 2023b) para tentar identificar como constava o registro das Emendas RP-9 no sistema. Como um primeiro passo para a pesquisa, o sítio eletrônico disponibiliza filtrar a busca por tipo de emenda e, na sequência, pelo período a ser pesquisado.

Na página seguinte, o portal disponibiliza a possibilidade de filtrar e visualizar os resultados da pesquisa por (I) “Autor da Emenda”; (II) “Tipo de Autor”; (III) “Partido”; (IV) “UF do Autor”; (V) “Número da Emenda”; (VI) “Órgão Orçamentário”; (VII) “Unidade Orçamentária”; (VIII) “Ação”; (IX) “Localizador”; (X) “GND” – Grupo de Natureza de Despesa⁵⁹; (XI) “Modalidade”; e (XII) “Natureza de Despesa”.

Quando selecionamos na busca as emendas do Relator-Geral, vários desses itens não são passíveis de posterior escolha/classificação. No filtro “Autor da Emenda”, a única opção disponível para seleção é “Relator Geral”, de modo que, no referido portal, efetivamente não consta quem teria sido o parlamentar autor do projeto contemplado pela emenda. Como consequência, também não constam como filtros possíveis os campos “Partido” (consta sempre “sem partido”) e nem o campo “Unidade da Federação” (sempre “não definida”).

A restrição encontrada na busca por esses dados, impossibilitando a utilização dos aludidos filtros para as Emendas RP-9, confirma a obscuridade sobre essa parcela orçamentária. A falha no registro e na divulgação dos dados se repete em relação aos três anos de execução das referidas emendas. A esterilidade nos dados impede a visualização concreta da distribuição das emendas de acordo com as dinâmicas internas do Congresso Nacional.

Assim, a publicação das Emendas RP-9 no Diário Oficial e a existência de uma rubrica a elas relacionada no orçamento são aspectos que cumprem apenas o requisito da publicidade. Não se promove, contudo, a necessária transparência, que

⁵⁹ o Grupo de Natureza de Despesa agrupa despesas semelhantes quanto ao objeto de gasto, podendo se dividir entre: 1- Pessoal e Encargos Sociais; 2- Juros e Encargos da Dívida; 3- Outras Despesas Correntes; 4- Investimentos; 5- Inversões Financeiras e 6- Amortização da Dívida.

depende de uma descrição pormenorizada sobre a aplicação do dinheiro, quem a ordenou e quem serão os beneficiários (Scaff, 2021). Apenas o detalhamento dessas informações poderia garantir a fiscalização efetiva pelos órgãos de controle.

Por consequência, o TCU precisou realizar diligências junto aos órgãos envolvidos para conseguir obter maior detalhamento dos dados, fato que não exime o Congresso Nacional de disponibilizar, com acesso amplo aos cidadãos, todos os detalhes que imprimiriam transparência à prática orçamentária ora debatida.

Voltando às observações da Corte de Contas, deu-se destaque aos dispositivos da LOA e da CF/1988 desafiados por essa falta de transparência, a saber:

A Lei 13.898/2019 (LDO 2020) traz duas passagens importantes que devem ser consideradas para subsidiar a análise do caráter democrático da distribuição de parcela expressiva de recursos da União. A primeira diz respeito ao art. 77, segundo o qual a execução orçamentária e financeira, no exercício de 2020, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, **fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública.**

A segunda regra em destaque dispõe que a execução da LOA 2020 e dos créditos adicionais **obedecerá aos “princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, e não poderá ser utilizada para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”, conforme art. 142 da LDO.**

Cumpra observar **que a Carta Política não apenas consagrou a publicidade no art. 37, mas a definiu como valor constitucional a ser observado em todos os atos e atividades estatais, que têm na transparência a condição de legitimidade de seus próprios atos e resoluções.** Em face de sua alta significação, a publicidade consta da declaração de direitos e garantias fundamentais reconhecidos e assegurados aos cidadãos em geral. Consentâneo com esse arcabouço jurisprudencial, o Congresso Nacional promulgou a EC 108/2020, com vistas a incluir no texto constitucional o art. 163-A, segundo o qual a União e os entes subnacionais:

disponibilizarão suas informações e dados contábeis, **orçamentários e fiscais**, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a **rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade** dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (grifos adicionados).

A distribuição de emendas parlamentares por dezenas de ofícios e planilhas não se demonstra compatível com o arcabouço jurídico-constitucional. Não é razoável supor que emendas parlamentares sejam alocadas – no ente central que deve ser exemplo para toda a Federação – a partir de dezenas de ofícios, sem que sejam assegurados dados abertos em sistema de registro centralizado que permitam a transparência ativa, a comparabilidade e a rastreabilidade por qualquer

cidadão e órgãos de controle. A realidade identificada não reflete os princípios constitucionais, as regras de transparência e a noção de *accountability*, razão pela qual deve ser objeto de recomendação (Brasil, 2021j, p. 308 – grifos nossos).

Por todo o exposto, constou do Relatório não ser possível identificar os critérios objetivos que justificaram a distribuição das Emendas RP-9, tampouco se adotou a providência de publicar antecipadamente, em plataforma centralizada, os documentos que baseiam essas justificativas.

Formalmente, portanto, podemos considerar que justificativa não houve, de modo que os atos do Relator-Geral do orçamento não se submeteram às normas infra e constitucionais atinentes ao assunto, comprometendo qualquer análise sobre a efetividade do planejamento governamental e do atingimento de metas, inclusive quanto ao cumprimento das normas constitucionais de alocação de despesas.

Como consequência, o Relatório recomendou à Presidência a adoção de providências para dar ampla publicidade aos recursos executados de Emendas RP-9 e determinou que, para a execução do orçamento seguinte, fossem adotadas as medidas para alimentação de plataforma centralizada, garantindo-se a transparência, a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados em questão. Ao final, a proposta do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020 foi de “aprovação com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais” (Brasil, 2021j).

3.2.3 Relatório – TC 008.731/2022-5: referente ao exercício de 2021

No ano de 2021, segundo a análise do TCU, os indicadores macroeconômicos, em linhas gerais, seguiram as tendências já apresentadas para o ano de 2020, com realce para os impactos da pandemia.

Mais uma vez, o identificador de resultado primário RP-9 foi incluído pelo Congresso Nacional no PLOA e, dessa vez, o art. 7º, § 4º, II, “c”, itens 3 e 4, da LDO⁶⁰, foram objeto do veto nº 59/2020 do Poder Executivo. O veto rechaçava a possibilidade de o Parlamento prever novas programações decorrentes de emendas de Relator-Geral que não estivessem diretamente relacionadas à correção de erros e omissões. Nas razões do veto, argumentava-se que não haveria justificativa para a criação dos indicadores RP-8 e RP-9, já que não cumpririam os objetivos de

identificar a despesa não abrangida pelas programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais de execução obrigatória, nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição, bem como pelas programações decorrentes de emendas de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 12, da Constituição e art. 2º da Emenda Constitucional 100, de 2019 (Brasil, 2022c, p. 344).

Além disso, não teriam previsão constitucional e atentariam contra o princípio da impessoalidade, “ao fomentarem cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública, o que contraria o interesse público” (Brasil, 2022c, p. 344), contribuindo também para a rigidez orçamentária.

Contudo, na sessão do dia 17 de março de 2021, o Congresso Nacional derrubou o aludido veto e, portanto, as Emendas RP-9 seguiram vigentes na LDO 2022. Na linha do veto derrubado, o Relatório consignou que: (I) a criação de um indicador para as emendas de Relator-Geral não as exime do cumprimento estrito da vedação de inclusão de programação nova ou acréscimo de valores a programações dos projetos (art. 144, p. único, da Resolução nº 01/2006 e art. 166, §3º, da CF), contudo, na prática, (II) as Emendas RP-9 alteraram as programações do PLOA, inclusive mediante posterior edição da Resolução nº 2/2021 do Congresso Nacional, que

⁶⁰ § 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto nos arts. 2º e 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2021, nos termos do disposto no inciso IX do Anexo I, se a despesa é:

(...)

II- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

(...)

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); e (Promulgação partes vetadas)

4. 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 (RP 9); (Promulgação partes vetadas)

expressamente autorizou a apresentação de emendas do relator com o objetivo de incluir programação ou aumentar programações constantes no projeto (inclusão do IV ao art. 53 da Resolução nº 1/2006).

Embora àquela altura ainda não tivesse ocorrido o julgamento definitivo das ADPF's pelo STF, o TCU já antecipava entender que as Emendas RP-9 não cumpriam as limitações impostas às emendas parlamentares. Também ressaltou que o Congresso Nacional não vinha cumprindo as determinações da decisão liminar referendada pelo Plenário do STF, quanto à ampla publicidade sobre a execução dos recursos das Emendas RP-9 referentes aos anos de 2020 e 2021. Tanto é assim, argumenta o TCU, que a Ministra Relatora negou o pedido de dilação de prazo do Congresso Nacional para cumprimento da determinação e, inclusive, reconheceu que a constitucionalidade do Ato Conjunto nº 1/2021 e a Resolução nº 2/2021 do Congresso Nacional, por sua pertinência temática, também deveria ser analisada nas ADPF's em curso.

O Relatório ainda informa que o TCU encaminhou ao STF a instrução realizada na Representação do Ministério Público de Contas (TC nº 044.337/2021-3, rel. Ministro Aroldo Barros) relatando justamente como essa inovação legal afetava “a sistemática de alteração orçamentária, o que impõe revisitar a jurisprudência paradigmática sobre o poder de emendar o projeto de lei orçamentária, conforme assentado⁶¹ na ADI 1.050” (Brasil, 2022c, p. 346).

A aludida instrução destacou as conclusões do TCU no TC 012.649/2021-0, que verificou as incompatibilidades da LOA 2021 com as normas de finanças públicas previstas na legislação e na Constituição. Ao longo da execução do orçamento no ano de 2021, foram suprimidas despesas discricionárias de caráter continuado, a exemplo da conservação do patrimônio, para o custeio de Emendas RP-9, em violação aos

⁶¹ Síntese do acórdão na referida ADI nº 1.050, de relatoria do Ministro Celso de Mello, pertinente à discussão: o poder de emendar projetos de lei se reveste de natureza eminentemente constitucional e atividade legislativa. Contudo, por não caber, nessa hipótese, o poder de iniciar o processo de formação das leis ao Poder Legislativo, impõe-se a este o respeito às limitações estabelecidas na CF/88 às emendas parlamentares. É dizer, não podem importar aumento da despesa prevista no projeto original e precisam guardar afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original, respeitando, ainda, as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/88 (Brasil, 2018).

princípios da responsabilidade fiscal e ao art. 45 da LRF⁶². O Relatório destacou as possíveis consequências práticas desse ilegal contingenciamento, consoante o excerto abaixo:

Destaca que a via de escape às restrições constitucionais eleita, em 2020 e 2021, para acomodar o volume expressivo de recursos destinados a emendas RP 9, em confronto com os princípios da universalidade, da transparência e do realismo orçamentário, compromete a governança da gestão orçamentária necessária para assegurar o cumprimento das normas gerais de finanças públicas fixadas pela LRF e a sustentabilidade da dívida pública, que passou a ser exigida constitucionalmente com a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021 (grifos nossos)

Chama a atenção para o fato de que, embora as despesas classificadas no grupo de natureza de despesa Outras Despesas Correntes (GND 3) congreguem despesas discricionárias (RP 2), **nem todas as despesas de custeio devem – ou podem – ser elegíveis para contingenciamento ou cancelamento de dotação visando a ajustes orçamentários, dado seu caráter continuado e essencial para funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os orçamentos fiscal e da seguridade social, pois se assim fizer coloca em risco o funcionamento da máquina e a proteção do patrimônio público, que deve ser priorizado pelo art. 45 da LRF (grifos nossos).**

A título de registro histórico, convém relembrar que as deficiências na gestão orçamentária contribuíram para falhas no sistema de segurança e proteção patrimonial, o que resultou no incêndio de grandes proporções que destruiu o Museu Nacional, a mais antiga instituição científica do Brasil que, segundo a Unesco, “era um símbolo de conexões vívidas entre a cultura e a pesquisa e fazia parte da memória brasileira”, patrimônio histórico-cultural que completou 200 anos em 2018, ironicamente, ano de sua destruição.

As consequências negativas decorrentes do irrealismo orçamentário, em especial para as despesas de caráter continuado voltadas para a conservação do patrimônio público, estão presentes, por exemplo, no Levantamento, realizado pela SecexEducação, para verificar as condições de segurança do patrimônio nos museus sob responsabilidade de órgãos ou entidades federais, bem como identificar os principais riscos e oportunidades de melhoria na gestão patrimonial e orçamentária dessas instituições culturais, cuja conclusão aponta fragilidades na gestão orçamentária e a invisibilidade orçamentária dos museus brasileiros, dentre outras falhas que guardam relação com a gestão orçamentária.

A fiscalização foi apreciada pelo Acórdão 1.243/2019-TCU-Plenário (rel. Min^o André Luís Carvalho), cujas conclusões e o conjunto de determinações exemplificam, com nitidez, o risco de subdimensionar ou suprimir programações orçamentárias destinadas a certas despesas discricionárias (RP 2), especialmente as relacionadas à proteção do patrimônio público. **O trabalho foi oportunamente aproveitado para ilustrar o risco da**

⁶² Art. 45. Observado o disposto no § 5o do art. 5o, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

sistemática inaugurada pelas emendas RP 9 e fundamentar as conclusões na instrução que examinou as inconsistências na LOA 2021 no âmbito do TC 012.649/2021-0 (rel. Min^o Aroldo Cedraz), peça 128 (Brasil, 2022c, p. 347, grifos nossos)

Nessa outra Tomada de Contas referida pelo Relatório (TC 012.649/2021-0, Ministro Relator Aroldo Cedraz), também foram identificados os riscos decorrentes da alocação de ações e serviços públicos de saúde através das Emendas RP-9. O ponto central do Relatório, adiante destacado, ressalta como, muito além do problema da transparência, as Emendas RP-9 afetam toda a gestão orçamentária, já que:

Os documentos que acompanharam o Acórdão 19/2022-TCU-Plenário, encaminhado à relatora da ADPF 854, também registram, como outro fator crítico decorrente do modelo de emendas RP 9, a sua alocação no orçamento de ações e serviços públicos de saúde, notadamente quanto à falta de transparência dos critérios objetivos exigidos constitucionalmente (art. 198, § 3º) para a distribuição dos recursos federais alocados em saúde, como vem sendo apontada em várias fiscalizações do TCU. Citam, a título de exemplo, a resposta à Solicitação do Ministério Público Federal no âmbito do TC 038.140/2020-9 (rel. Min^o Bruno Dantas), cuja análise robusta subsidiou o Relatório que fundamentou o Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020, apreciado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. Min^o Walton Alencar Rodrigues).

Apontam que o arranjo inaugurado com as emendas RP 9 não cria, apenas, problema de transparência das escolhas orçamentárias, o qual por si só coloca a prática em desacordo com os princípios e regras estatuídos nos arts. 37, caput, e 163-A da Lei Maior, o que levou o Tribunal a fazer recomendações em prol da transparência e visibilidade das informações referentes às escolhas alocativas por ocasião da apreciação do Parecer Prévio das contas presidenciais de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues). Configura, acima de tudo, fator crítico para gestão orçamentária (Brasil, 2022c, p. 347).

Todos esses fatores se aliam à efetiva impossibilidade de rastreabilidade e comparabilidade das informações e dados relacionados às Emendas RP-9, tanto aos órgãos de controle quanto aos cidadãos. Afinal, os atributos da “completude, granularidade, interoperabilidade e usabilidade”⁶³ (Brasil, 2022c, p. 348) é que permitem aos dados superar a mera publicidade e atender efetivamente aos critérios

⁶³ Apenas o cumprimento dessas características tornaria os dados compreensíveis aos cidadãos em geral. A completude dos dados exige que sejam disponibilizados em sua integralidade; a granularidade diz respeito ao nível de detalhamento e forma de sumarização dos dados, possibilitando maior acuracidade das informações; a interoperabilidade possibilita o cruzamento e troca de informações entre diferentes órgãos, possibilitando inclusive comparabilidade; a usabilidade permite que os dados sejam acessíveis ao cidadão em plataformas integradas e de fácil compreensão.

de transparência e visibilidade, pressupostos democráticos. Um indicativo importante dessa falta de visibilidade ao cidadão comum se identifica a partir da consulta aos Fatos Fiscais do TCU, que compilam os dados disponíveis ao público, de forma didática, mas não destacam as Emendas RP-9.

Sobre o mérito da aplicação dos recursos das Emendas RP-9, o Relatório do TCU destacou que:

A manifestação de mérito no TC 012.649/2021-0 conclui que, além de pavimentar um caminho de gestão orçamentária temerária, o arranjo com as feições adotadas em 2021 **comprometeu as dotações necessárias e suficientes para a União honrar suas despesas obrigatórias decorrentes de obrigações incondicionais impostas legal e constitucionalmente, assim como despesas que, embora sejam classificadas como discricionárias, são de caráter continuado e consideradas essenciais para o funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, razão pela qual seu atendimento, na completude, constitui condicionante necessária para realização de novos projetos (art. 45 da LRF), condicionante esta não verificada na destinação da totalidade das emendas de RP 9** (grifos nossos).

Cabe registrar, por fim, que a inobservância de regras orçamentárias de índole constitucional regulamentadas por normas gerais de finanças públicas (LRF) referentes à prioridade de despesas a serem consideradas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, **além de aumentar o risco de dano ao patrimônio público, coloca a gestão fiscal em oposição à sustentabilidade da dívida pública**, exigência positivada no art. 163, inciso VIII, da Constituição da República, com texto estabelecido pela EC 109/2021 (Brasil, 2022c, p. 348 – grifos nossos).

A análise acima demonstra de que maneira a má gestão orçamentária relacionada às Emendas RP-9 tem consequências macro para o orçamento que extrapolam simplesmente a forma como foram aplicados os específicos recursos dessas emendas. Ou seja: ainda que todos os valores de Emendas RP-9 executados tenham sido integral e rigorosamente aplicados nos destinos – abstraindo a existência de qualquer desvio ou corrupção – os danos à gestão orçamentária persistiriam.

Quanto aos orçamentos, o relatório final ao PLOA 2022 apresentado na CMO previa R\$ 3,03 bilhões em emendas do Relator-Geral RP-9. Contudo, em complementação ao relatório final, o Relator-Geral propôs o cancelamento de programações classificadas como RP-1 (despesas obrigatórias) e RP-2 (despesas discricionárias), na ordem de R\$ 26,47 bilhões, principalmente para: (I) ampliar o valor de Emendas RP-9 (passando a R\$ 26,13 bilhões); e, (II) em valores menores, atender

a emendas de comissões permanentes e gastos discricionários. A lei orçamentária, portanto, foi aprovada com o patamar de 29,03 bilhões em Emendas RP-9.

Diante desse quadro, sobreveio também veto da Presidência e apresentação de projeto de lei de crédito complementar para restabelecer R\$ 19,77 bilhões em despesas obrigatórias que haviam sido suprimidas pelo Congresso Nacional e, em especial, através da atuação do Relator-Geral na tramitação do projeto.

O movimento do Relator-Geral do orçamento, a nosso ver, refletiu como o Congresso Nacional esteve à vontade para, inicialmente, derrubar o veto da Presidência acerca do identificador RP-9 e, depois, para propor uma ampliação ambiciosa de suas prerrogativas através dessas emendas. Os vetos naquele momento indicam, a princípio, que não houve uma condescendência absoluta do Poder Executivo em relação à iniciativa do Poder Legislativo.

Quanto à execução das emendas parlamentares, o Relatório identificou que não foram cumpridos os percentuais constitucionais mínimos de execução impositiva das emendas individuais e de bancada estadual (previstos no art. 166, §§ 11, 12, 14 e 17, da CF/88). Ou seja: a Presidência descumpriu a parcela impositiva de execução dessas emendas, em violação aos dispositivos constitucionais e desafiando o equilíbrio entre os Poderes em torno do assunto.

O TCU identificou que, no ano de 2021, ainda houve “empenhamento de recursos”⁶⁴ em relação a várias despesas e recomendou providências para reduzi-lo. No caso dos recursos relacionados às Emendas RP-9, o empenhamento seria consequência do deferimento parcial da medida cautelar pela Ministra do STF Rosa Weber, nos autos das ADPF’s 850, 851 e 854, que versavam justamente sobre a inconstitucionalidade das práticas relacionadas ao orçamento secreto. Posteriormente, a medida cautelar foi revisada para autorizar a execução dessas despesas, mas sob condição de atendimento ao Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2021 e da Resolução nº 02/2021-CN, que

⁶⁴ “resultado da diferença entre os pagamentos efetuados e o limite autorizado a cada Ministério”, tendo como consequência “o “excesso de resultado primário” em relação à meta do exercício, configurando, a um só tempo, esforço fiscal além do necessário e prejuízo à eficiência, eficácia e efetividade do gasto público” (p. 279 do Relatório TC 008.731/2022-5)

alterou a Resolução nº 01/2006-CN para, em tese, regular a execução dessas emendas de forma mais transparente.

É importante frisar que a edição dessas normas pelo Congresso Nacional foi uma evidente reação à concessão da medida liminar pelo STF, porque, a princípio, a impugnação dos partidos contra as Emendas RP-9 dizia respeito basicamente à violação a preceito fundamental em virtude da prática do orçamento secreto. Dessa maneira, a formalização de normas que melhor regulamentassem o instituto tinha o objetivo de tentar salvá-lo da intervenção do STF, sob o argumento que a matéria foi internamente regulada pelo Congresso Nacional, no uso de suas competências e prerrogativas, considerando a liminar concedida.

O TCU destacou como, em 2021, foram apresentadas Emendas RP-9 com a finalidade de incluir novas programações ao PLOA, sem pertinência com a autorização constitucional de correção de erros das projeções ou omissões, conforme autorizaria o art. 166, §3º, III, a, da CF⁶⁵.

Quanto aos valores das Emendas RP-9 no referido ano: (I) foram alocados R\$ 18,5 bilhões; (II) foram empenhados R\$ 16,7 bilhões e (III) foram pagos R\$ 6,3 bilhões; além disso (IV) foram pagos R\$ 4,04 bilhões em restos a pagar de Emendas RP-9 empenhadas no exercício anterior. Mais uma vez, dotações previstas para as Emendas RP-9 no PLOA 2020 superaram os valores pertinentes às emendas individuais e de bancada estadual somados.

O Relatório destacou que Emendas RP-9 do exercício foram principalmente destinadas às áreas de Saúde, Urbanismo e Agricultura e 79% foram direcionadas aos municípios, enquanto 8% foram aplicadas nos estados e distrito federal, seguidas de 11,5% por órgãos da administração pública federal. Nesse ponto, vê-se uma clara mudança de padrão em relação ao ano anterior, no qual haviam sido privilegiados os órgãos da administração pública federal.

⁶⁵ 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.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou (...)

No entanto, comparando os valores empenhados e pagos, foi possível identificar uma baixa execução financeira das Emendas RP-9 no período, especialmente na dotação em investimentos: “Com exceção das ações de investimento em saúde e educação básica, as demais ações destinatárias das emendas RP 9 apresentaram baixa execução financeira em 2021” (Brasil, 2022c, p. 351).

Essa realidade já havia ocorrido no ano de 2020, de modo que, analisados os dois exercícios financeiros, a taxa de execução das RP-9 vinculadas a investimentos foi de cerca de 6%. A explicação apresentada no Relatório atribui essa taxa ao fato que o empenho das verbas não está condicionado a projeto prévio de engenharia ou licenciamento ambiental e, por consequência, é frequente que ocorra quando os projetos/empreendimentos ainda não estão prontos para receber o aporte – o que reflete a falta de racionalidade e planejamento concreto dessas ações.

Portanto, a maior parte dos investimentos previstos com as Emendas RP-9, na prática, não foi paga e acumulou-se em restos a pagar para o exercício seguinte. Especificamente em 2021, do total empenhado de R\$ 9,18 bilhões, apenas R\$ 610 milhões foram pagos naquele exercício, causando uma inscrição dessas despesas em restos a pagar para o exercício seguinte na ordem de R\$ 8,57 bilhões. A principal consequência da acumulação dos restos a pagar é que esses valores passarão a concorrer com as despesas primárias no exercício seguinte (Brasil, 2022c).

Ainda que não tenha havido alto patamar na execução de investimentos através das Emendas RP-9, o TCU argumentou que o mero empenho dessas emendas já tem repercussões importantes para a flexibilidade orçamentária e para a capacidade de investimento racional e programado do estado:

Verifica-se, pois, que não obstante haja maior proporção de execução nos restos a pagar, a realização ainda é baixa, o que expõe a dificuldade de concretização dos investimentos previstos via emendas do Relator-Geral, mesmo após decorridos mais de 12 meses da alocação da programação no orçamento.

Tal fato gera preocupação sobre a eficiência das alocações orçamentárias em investimentos, uma vez que, com a inclusão de novas programações por meio de emenda de RP 9, o Poder Legislativo ampliou em muito seu poder de decisão sobre a indicação dos investimentos da União, sem que haja evidência da sua compatibilidade com as regras que regem o planejamento governamental, conforme detalhado nos tópicos seguintes (Brasil, 2022c, p. 358).

Conforme também constou no Relatório das contas do Presidente da República do ano anterior, no quadro geral, o volume total de investimentos no Brasil está em

franca redução nos últimos anos. Quando o Poder Legislativo aumenta sua influência sobre o orçamento e sobre os recursos destinados a investimentos, há um aumento do risco de incompatibilidade dessas propostas com o plano de governo:

A partir da sistemática adotada para as emendas RP 9, em 2020, tem-se aumentado o risco de incompatibilidade do planejamento governamental, especialmente em razão da insuficiência de programações orçamentárias em valores necessários e suficientes para a União honrar suas obrigações, tendo em vista a legislação que norteia as políticas públicas aprovadas pelo próprio Congresso Nacional.

Entre 2017 e 2019, as programações previstas no planejamento orçamentário realizado pelo Poder Executivo corresponderam, em média, a 83% dos valores empenhados, cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 17%. No biênio 2020-2021, essa proporção foi, em média, de 58% para o Poder Executivo e 42% para o Poder Legislativo.

(...)

Nesse quadro, impende observar que a diminuição da fatia orçamentária do Poder Executivo para alocação dos investimentos pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que, via de regra, transcendem questões locais, visto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

O modelo inaugurado em 2020 não observa a noção de coordenação programática entre as políticas públicas, que devem ser guarnecidas pela definição de metas e prioridades da administração pública federal. Deve-se observar a função do orçamento voltada para reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, conforme exigência art. 165 §§ 2º e 7º da CF/1988 (Brasil, 2022c, p. 359/360).

O Relatório destaca que esse problema é agravado: (I) pela possibilidade de inclusão de novas programações via Emendas RP-9, em violação à necessidade de planejamento estratégico do orçamento federal; e (II) pelas dificuldades de avaliação das políticas públicas decorrentes dos valores oriundos de Emendas RP-9 (ante a falta de transparência). A Emenda Constitucional nº 109/2021, contudo, obriga o estado a realizar essa adequada fiscalização das políticas públicas.

A alocação das Emendas RP-9 em despesas correntes, ao contrário, foi particularmente alta (mais de 76%) e concentrada em ações do SUS. A nosso ver, é possível que a mudança no perfil de aplicação das verbas no ano de 2021 tenha decorrido da publicidade midiática e das impugnações ao STF contra a prática das Emendas RP-9 através das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Afinal, a designação das emendas para despesas correntes da saúde estaria mais

blindada de críticas do que, por exemplo, a questionável aquisição de tratores, em escândalo que ficou conhecido como “tratoração” (Correio Braziliense, 2021)⁶⁶.

Quanto à distribuição geográfica, idiossincrasias como aquelas vistas no exercício de 2020 se repetiram em 2021: em termos de distribuição *per capita* dos valores, Acre (R\$ 624,60), Amapá (R\$ 452,30) e Roraima (R\$ 417,50) se destacaram com os maiores valores, enquanto o Distrito Federal foi o menor agraciado sob esse critério (R\$ 9,20 por habitante).

Em comparação com o exercício anterior, foi possível perceber uma maior concentração dos repasses em número menor de municípios, notadamente em relação aos repasses superiores a R\$ 50 milhões, que contemplaram territorialmente, segundo o Relatório, apenas 6,52% da população nacional. As capitais foram menos atendidas com Emendas RP-9, em comparação com o ano anterior. Dentre todos os municípios, sob a ótica dos valores *per capita*, Arapiraca-AL ganhou o primeiro lugar do Brasil, com R\$ 442,04 *per capita*, seguida por São Félix do Xingu-PA (R\$ 397,51) e Cotia/SP (R\$ 268,77). Especificamente no estado de Pernambuco, assim como em 2020, Petrolina foi novamente o município mais agraciado com Emendas RP-9;

Considerando que, no de 2021: (I) a maior parte dos valores das Emendas RP-9 foi aplicada em saúde e assistência social, setores submetidos a regras constitucionais de distribuição de recursos; (II) a inclusão de novas programações pressupõe suprimir outras programações relacionadas a despesas obrigatórias e discricionárias; (III) o acesso a verbas públicas pode afetar a isonomia dos candidatos nas eleições; concluiu o TCU que a ausência de critérios objetivos e de planejamento para alocação das Emendas RP-9 comprometem, de fato, a gestão orçamentária.

A pulverização das Emendas RP-9 em tantos municípios também reduz a capacidade de controle e acompanhamento das políticas públicas e, destaca a Corte de Contas, a recomendação do parecer do ano anterior de que todas as informações deveriam ser registradas no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP não foi cumprida. Igual determinação foi feita pela Ministra Rosa Weber na ADPF, mas também não foi cumprida pelo Congresso Nacional.

⁶⁶ A Controladoria-Geral da União identificou possível sobrepreço em 74 convênios celebrados a partir da indicação de Emendas RP-9 para a aquisição de máquinas agrícolas e tratores, envolvendo cerca de 30 parlamentares.

Em específico, o TCU analisou como a utilização das Emendas RP-9 para compor o orçamento da seguridade social (do qual faz parte a saúde) é incompatível com os princípios e objetivos constitucionais insculpidos nos arts. 195, §10º, 198, caput e §3º, II, da CF⁶⁷. Isso porque os gastos com saúde devem cumprir critérios objetivos e participação da comunidade, com vistas à redução das disparidades regionais.

A supressão de despesas obrigatórias para executar atividades da seguridade social mediante RP-9 torna o gasto público menos racional e em descompasso, por exemplo, com as demandas de análise das necessidades de saúde da população, dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e capacidade de oferta de serviços de saúde (art. 17 da LC nº 141/2012), assim como as regras dessa lei complementar sobre o planejamento e a alocação de valores da saúde. O TCU destaca que, como os recursos repassados pela União têm grande peso na prestação do serviço público de saúde e assistência social à população, a falta de racionalidade na distribuição desse orçamento pode afetar a isonomia no acesso das pessoas ao serviço e pode ter impacto sobre os pleitos eleitorais.

Ainda foi possível identificar que, no ano de 2021, houve supressão de despesas discricionárias para alocação de recursos em Emendas RP-9, afetando diretamente o funcionamento e a manutenção da estrutura e dos ativos de órgãos da Administração Pública Federal, além de investimentos para ações em curso, que devem ser

⁶⁷ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 10. A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos.

(...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

(...)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

prioridade no orçamento, segundo a LRF. Importante ver de onde saíram especialmente essas despesas discricionárias:

O Ministério da Economia foi o que sofreu maior redução nas dotações destinadas às despesas discricionárias RP 2, das quais se destacam: i) “20U7 – Censos Demográfico, Agropecuário e Geográfico”, redução de R\$ 1,95 bilhão (-97,34%); ii) “00I0 - Inventariança do Fundo Nacional de Desenvolvimento”, diminuição de R\$ 500 milhões (-71,43%); iii) “00M4 - Remuneração a Agentes Financeiros, declínio de R\$ 423,4 milhões; e iv) “00OP - Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais”, decréscimo de R\$ 73 milhões (-6,00%).

O segundo órgão orçamentário com maior supressão nas dotações RP 2 foi o Ministério da Educação. As ações mais afetadas foram: i) “0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica”, redução de R\$ 222,25 milhões (-30,33%); ii) “20RK - Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior”, diminuição de R\$ 143,59 milhões (-3,89%); iii) “15R3 - Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior”, supressão de R\$ 141,14 milhões (-100,00%) e iv) “12KU - Apoio à implantação de escolas para educação infantil”, decréscimo de R\$ 113,24 milhões (-51,01%). (Brasil, 2022c, p. 376)

As consequências práticas dessa alocação de Emendas RP-9 em investimentos que, como visto, em sua maioria não se concretizam, são: (I) esvaziar despesas que deveriam ser prioritárias, sem garantia sequer de que as verbas das Emendas RP-9 seriam empenhadas, ante as baixíssimas taxas de execução; e, ainda, (II) atrapalhar a gestão financeira. Considerando que as dotações orçamentárias não podem exceder o Teto de Gastos, é certo que:

(...) os investimentos oriundos das emendas RP 9 terminam por ocupar espaço orçamentário em dois exercícios distintos: primeiro, no exercício em que as dotações são inseridas no orçamento e, posteriormente, no exercício em que ocorrer o efetivo desembolso. Assim, em 2020, por exemplo, embora somente R\$ 2,03 bilhões em investimentos oriundos de emendas RP 9 tenham sido efetivamente computados para efeito do Teto de Gastos, outros R\$ 10,34 bilhões, inscritos em restos a pagar, ocuparam espaço no limite orçamentário dado pela regra fiscal, impedindo que outras despesas primárias pudessem ser alocadas e efetivamente realizadas naquele exercício (grifos nossos).

Ademais, esses valores destinados a investimentos inscritos em restos a pagar voltarão a ocupar parte do limite fixado pela regra fiscal no exercício em que forem efetivamente realizados, concorrendo, então, com as despesas primárias daquele exercício (grifos nossos).

Ao se propor no orçamento, via emendas de Relator-Geral, o início de novos empreendimentos sem que estejam tecnicamente preparados para serem iniciados e sem que sejam priorizados os empreendimentos já em andamento e as despesas de conservação do patrimônio existente, **compromete-se a boa gestão orçamentária e financeira da União, com reflexos imediatos na qualidade do investimento e na deterioração do patrimônio público, em contrariedade, portanto a uma gestão fiscal responsável segundo os pressupostos do § 1º do art. 1º da LRF, que têm como alicerce a ação planejada e transparente em que se previnam riscos e se corrijam**

desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (grifos nossos)
(Brasil, 2022c, p. 377).

Apesar de, como visto, as Emendas RP-9 afetarem sobremaneira a gestão orçamentária do Poder Executivo, em 2021, dos 29,02 bilhões de Emendas RP-9, apenas 10,49 bilhões foram objeto de veto. Na ocasião, o Presidente sancionou a LOA sem que houvesse dotações suficientes para as despesas obrigatórias e de conservação do patrimônio público. Ainda vetou dotações previstas para honrar tais despesas com a finalidade de acomodar as programações relacionadas às Emendas RP 9, em violação à LRF e à CF/88.

No ponto, é possível compreender que o Poder Executivo se acomodou à estratégia do Congresso Nacional e passou a anuir com a previsão e execução das Emendas RP-9, em detrimento de outras despesas prioritárias do orçamento.

Ao final, o TCU reiterou, assim como fez no Relatório do exercício anterior, não terem sido atendidas as recomendações de imprimir publicidade e transparência dos dados relacionados às Emendas RP-9, mas destacou a superveniente edição do Decreto nº 10.888/2021, que disciplinou como as informações sobre emendas devem ser processadas.

3.2.4 Relatório TC 008.383/2023-5: relativo às contas do ano de 2022

Em 2022, mais uma vez, a LDO previu as emendas de Relator-Geral vinculadas ao identificador de resultado primário RP-9. As alterações promovidas pelo Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e da Resolução nº 2/2021-CN, que alterou a Resolução nº 1/2006-CN, em tese, passaram a regular de maneira mais detalhada a execução dessas emendas.

Ao contrário dos anos de 2020 e 2021, as Emendas RP-9 não superaram o somatório das emendas individuais e de bancada e, na verdade, contaram com uma redução de R\$ 6,35 bilhões em relação ao ano anterior.

Persistiram, contudo, problemas de transparência e a impossibilidade de identificar os autores primevos das emendas, já que no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) continuou a constar apenas a vinculação ao Relator-Geral.

Assim como nos anos anteriores, as ações para despesas correntes foram executadas em proporção muito mais elevada (94%) do que a das ações voltadas a investimentos (15,95%). O TCU ressalta que a LDO 2022 repetiu o dispositivo dos dois exercícios anteriores que não exige a existência prévia de projeto de engenharia, o que tem inviabilizado a execução das emendas vinculadas a investimentos, por absoluta falta de planejamento e preparo dos projetos para receber os aportes.

As áreas prioritárias de alocação dos recursos das Emendas RP-9 em 2022 foram principalmente saúde, assistência social e urbanismo. Pelo volume de recursos aplicados em saúde, a Corte de Contas chegou a entender que, no ano de 2022, as Emendas RP-9 tiveram natureza complementar às políticas públicas do Ministério da Saúde.

É importante apontar que, desde o início do debate público sobre o assunto e da impugnação das Emendas RP-9 junto ao STF, o destino dessas verbas foi alterado e passou a contemplar uma aplicação mais substancial na área da saúde. Essa mudança poderia gerar uma redução nas críticas às Emendas RP-9, pois há maior consenso social de que o investimento em saúde pública é necessário. Contudo, esse aspecto não afasta todos os problemas sobre planejamento, critérios de distribuição e fiscalização efetiva dessas verbas, expostos especialmente no subitem anterior, dedicado ao Relatório do TCU sobre as contas do Presidente do ano de 2021.

O Relatório ora analisado, referente ao ano de 2022, aponta que, ao contrário das emendas individuais e de bancada, que têm percentuais vinculados à aplicação na área da saúde, as Emendas RP-9 não deveriam ser computadas para cálculo do piso constitucional. Contudo, o governo contabilizou tais emendas com essa finalidade. Apesar disso, o TCU não vislumbrou irregularidade nem fez recomendações sobre o assunto porque, mesmo excluindo os resultados primários não aplicáveis, o piso foi cumprido no exercício.

Houve, em 2022, preponderância de distribuição das Emendas RP-9 aos municípios, nas modalidades fundo a fundo ou transferência. Repetiram-se as discrepâncias *per capita* da distribuição geográfica, destacando-se o estado de Roraima como o maior destinatário (R\$ 202,59) e o Distrito Federal como o último colocado (R\$ 5,16). Boa Vista/RR foi a capital com maior recebimento *per capita* (R\$ 117,60), enquanto Florianópolis teve o menor (R\$ 2,09). Em termos gerais, os

referidos valores por habitante foram inferiores às médias vistas nos dois anos antecedentes.

Assim como ocorreu no exercício financeiro de 2021, o Relatório do TCU referente ao exercício de 2022 igualmente identificou restos a pagar relativos às Emendas RP-9.

Os apontamentos do TCU sobre o tema podem ser assim resumidos: (I) as Emendas RP-9 tiveram baixa execução financeira, especialmente quanto a investimentos; (II) por consequência, os valores empenhados ficaram acumulados como restos a pagar; (III) entre 2020 e 2022, foram pagos R\$ 20,45 bilhões em Emendas RP-9, além de outros R\$ 8,5 bilhões como restos a pagar, totalizando o pagamento total de R\$ 28,95 bilhões; (IV) os restos a pagar inscritos e reinscritos ao longo dos três exercícios chegou a R\$ 24,11 bilhões, dos quais apenas R\$ 8,5 bilhões foram pagos; (V) como consequência, para o ano de 2023, restaram R\$ 15,61 bilhões de reais como restos a pagar relacionados às Emendas RP-9.

Como consequência da decisão do STF que reconheceu a inconstitucionalidade das Emendas RP-9, datada de 19 de dezembro de 2022, o Relatório apontou que o saldo remanescente não pago dessas emendas foi remanejado para outros tipos de emendas (individuais, bancada estadual e outras despesas do Poder Executivo).

Após o acórdão do STF, inaugurou-se dúvida se as despesas empenhadas e não pagas (restos a pagar) de projetos em andamento igualmente deveriam ser suspensas⁶⁸. A PGFN, em resposta ao TCU, entendeu que as verbas referentes à RP-9 só poderiam ser executadas, dali em diante, mediante justificativa dos órgãos interessados na execução. Nesse sentido, as pastas beneficiárias dos recursos é que deveriam orientar a execução dessas emendas, de modo a compatibilizá-las com os programas e projetos em andamento e, assim, restabelecer a capacidade do Poder Executivo de realizar investimentos, com vistas a atender às políticas estruturantes e à eficiência do gasto público.

⁶⁸ O debate sobre os restos a pagar é objeto da TC 014.379/2021-0, na qual se desenvolve o acompanhamento das medidas adotadas pelo Governo Federal em cumprimento às decisões do STF acerca das Emendas RP-9, ainda sem julgamento pela Corte de Contas. Apenas até abril de 2023, o TCU havia identificado o pagamento de mais de 508 milhões em restos a pagar das Emendas RP-9 dos anos anteriores.

O Relatório entendeu que o julgamento do STF teve o impacto de recuperar a capacidade do Poder Executivo de definir os investimentos, quebrando o ciclo de aumento da participação do Poder Legislativo nesse âmbito durante os anos anteriores, pois:

(...) notadamente a partir da criação das emendas RP 9, em 2020, até a decisão do STF, percebe-se a redução da capacidade de o Poder Executivo determinar a alocação dos investimentos. Entre 2017 e 2019, o Poder Executivo controlava programações que corresponderam, em média, a 83% dos valores empenhados, cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 17%. Em 2020 e em 2021, tal proporção foi em média de 58% para o Poder Executivo e 42% para o Poder Legislativo.

Em 2022, com o fim das emendas de Relator-Geral, observa-se que o percentual de alocações feitas pelo Poder Executivo para investimentos retornou a seu nível usual, atingindo 81% do valor empenhado, cabendo ao Poder Legislativo os demais 19% (grifos nossos).

Como será detalhado adiante, parcela significativa das dotações totais originalmente consignadas no orçamento de 2022 como RP 9 (47,4% ou R\$ 7,8 bilhões) foi realocada para outras despesas. Para 2023, os valores que antes eram consignados em RP 9 foram em parte carreados para emendas individuais e de bancada estadual e o restante para outras despesas do Poder Executivo.

(...)

Impende ressaltar a premissa básica em termos de eficiência alocativa de que qualquer distribuição de recursos do orçamento deveria se alinhar ao planejamento governamental. Nesse cenário, **a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a destinação dos investimentos pode impactar a eficiência alocativa do orçamento, em especial quanto às alocações destinadas à consecução de políticas públicas estruturantes, que, via de regra, transcendem questões locais, posto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo** (grifos nossos) (Brasil, 2023g, p. 309/310).

Ao final, o Relatório do TCU ressaltou os persistentes problemas de transparência relacionados às Emendas RP-9 e, por essa razão, recomendou a continuidade do monitoramento das RP-9 no ano seguinte, considerando ainda não terem sido integralmente cumpridas as determinações do STF sobre o assunto.

3.3 O julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014 pelo Supremo Tribunal Federal.

3.3.1 A matéria em disputa: impugnação das práticas do orçamento secreto x argumentos em prol das Emendas RP-9

A prática relacionada às emendas do Relator-Geral do Orçamento RP-9 foi impugnada por partidos políticos junto ao Supremo Tribunal Federal, através das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851 nº 854 e nº 1.014, com pedidos de liminar, distribuídas à Ministra Rosa Weber.

Essas ADPF's, cujo acórdão de julgamento conjunto do mérito transitou em julgado em 09 de maio de 2023, tramitaram na plataforma do processo eletrônico do Supremo Tribunal Federal e puderam ser consultadas livremente para fins de desenvolvimento dessa pesquisa, através de *login* de advogado⁶⁹.

Na inicial da ADPF nº 850, o Partido Cidadania impugnou a “execução do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021” e requereu a concessão de medida cautelar, nos termos a seguir:

a) a concessão de medida cautelar para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, ou de qualquer outra despesa que não represente obrigação legal do Estado, até a edição de norma legal ou administrativa que preveja a transparência em relação às intervenções de agentes públicos e de terceiros e a observância de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução das políticas públicas, critérios estes que levem em conta exclusivamente indicadores socioeconômicos da população beneficiada, outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão e critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público, bem como a atribuição de publicidade aos autores dos convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados pelo Governo com recursos de emenda de Relator-Geral; (Brasil, 2023c, peça 1, p. 47).

Na inicial da ADPF nº 851, o Partido Socialista Brasileiro arguiu a inconstitucionalidade da prática de

(...) desvirtuamento das chamadas “emendas do relator” (RP 9), destinando-lhes vultosas quantias do orçamento federal, em violação ao regime constitucional das emendas parlamentares ao orçamento (art. 166, CF) e aos preceitos fundamentais da legalidade, da publicidade, da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública (art. 37, caput, CF) (Brasil, 2023d, peça 1, p. 03).

⁶⁹ Com utilização do cadastro digital junto ao Supremo Tribunal Federal em nome de Giselle Hoover Silveira – OAB/PE 39.265

Requeru, por conseguinte, a concessão de medida liminar para suspender a execução das Emendas RP-9 previstas no orçamento de 2021 e a publicização das informações relativas “à autoria das indicações e à destinação dos recursos das emendas do relator em 2020 e 2021” (Brasil, 2021, peça 1, p. 26)

Na inicial da ADPF nº 854, o Partido Socialismo e Liberdade impetrou a ação:

Contra atos do Poder Público relativos a execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais que norteiam a Administração Pública e o Orçamento Público relativos à moralidade, à legalidade, à transparência, ao controle social das finanças públicas, a impessoalidade, isonomia e ao regime de emendas parlamentares ao Orçamento, tudo consoante fatos e fundamentos de direito a seguir expostos (Brasil, 2023e, peça 1, p. 01).

Discorre-se na inicial da referida ADPF nº 854 que as Emendas RP-9 teriam um caráter de exceção e de orçamento paralelo, à revelia de previsão na Carta Magna. Violariam, por conseguinte, os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da publicidade, da impessoalidade e da isonomia, bem como ao dever de transparência. Ainda consistiriam em violação ao chamado regime especial das emendas parlamentares (arts. 37, *caput*, 163-A e 166 da CF/1988⁷⁰) e ao regramento estabelecido na Instrução Normativa nº 1/2021⁷¹, da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Isso porque, na prática adotada pelo Congresso Nacional, as Emendas RP-9 estariam reduzindo recursos de despesas obrigatórias e permitindo a inclusão e execução de despesas discricionárias, colocando em risco a segurança e a continuidade das atividades estatais. Ao final, requereu a concessão de medida cautelar, nos mesmos termos das outras iniciais (Brasil, 2023e, peça 1).

⁷⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

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. (...)

⁷¹ Regulou os procedimentos para apresentação de emendas ao PLOA de 2021; determinou, ao longo dos arts. 1º a 3º, o montante destinado às emendas de bancada estadual e sua distribuição igualitária entre as bancadas, dentre outras providências.

Houve, ainda, um posterior aditamento à ADPF nº 854, que incluiu o pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade também (I) do Ato Conjunto nº 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021; (II) da Resolução nº 02/2021, do Congresso Nacional, que alterou a Resolução nº 01/2006, do Congresso Nacional; e (III) do Decreto nº 11.190/2022.

A ADPF nº 1.014 foi distribuída apenas no ano seguinte, em 29 de setembro de 2022, e contou com a compilação de todos os pedidos das ADPFs anteriormente mencionadas, mas fazendo referência ao exercício financeiro de 2022 (Brasil, 2022, peça 1).

Por essa razão, o STF processou e julgou as quatro ADPFs em conjunto, deixando claro que o julgamento final abarcou, portanto, dispositivos das leis orçamentárias de 2020 e 2021, que culminaram, respectivamente, nos orçamentos executados em 2021 e 2022. Da mesma maneira, trataremos em conjunto todas as arguições referidas.

Em 09 de junho de 2021, na ADPF nº 850 e na ADPF nº 851, os respectivos partidos autores formularam pedidos genéricos de desistência das ações, sem explicitar qualquer motivação. Os pedidos não foram acatados pela Ministra Relatora, nos termos da jurisprudência da Corte que não entende possível a desistência de ação que verse sobre controle abstrato de constitucionalidade (Brasil, 2023c, peça 10; 2023d, peça 11).

Para análise da tutela provisória, a Ministra Relatora requereu informações prévias à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, as quais foram enviadas e instruem os autos.

Colheu-se também o parecer da Advocacia-Geral da União, subscrito em 05 de julho de 2021 pelo então Advogado-Geral André Mendonça, cujo teor tem especial importância para a discussão aqui proposta. Com a finalidade de fundamentar a improcedência da ação, adotou trecho das informações prestadas pela Presidência da República nos autos, com o seguinte teor: “a Constituição, em nenhum momento, impede ou limita a introdução, por meio da legislação infraconstitucional, de instrumentos de maior controle e influência do Poder Legislativo sobre a execução do orçamento” (Brasil, 2021a).

Da mesma maneira, o parecer da AGU fez remissão ao raciocínio da Presidência de que o provimento da ADPF representaria violação ao princípio da separação dos Poderes, porque a CF/1988 confere a Legislativo e Executivo a competência compartilhada em matéria orçamentária. Uma vez que o veto da presidência na LDO de 2021 foi derrubado pelo Congresso Nacional, o assunto era “*interna corporis*” (Brasil, 2021a).

O referido parecer ainda destacou as dinâmicas inerentes ao regime especial de execução orçamentária e financeira, ao dispor que:

(...) as Emendas Constitucionais no 86, de 2015, no 95, de 2016, no 100 e no 102, de 2019, consolidaram o denominado regime especial de execução orçamentária e financeira, aplicável a programações incluídas ou acrescidas por meio de emendas parlamentares individuais ou de bancada estadual. Dentre as regras que caracterizam e conformam esse regime especial, inscritas nos §§ 9 a 20 do artigo 166 da Lei Maior e em outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, destacam-se (i) a obrigatoriedade de execução das programações decorrentes das referidas emendas, salvo nos casos dos impedimentos de ordem técnica (§§ 9o, 11, 12, 13 e 17 do artigo 166 da Lei Maior); (ii) a imposição de restrições à limitação de empenho e movimentação financeira, a qual só poderá ocorrer até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias, para fins de assegurar o cumprimento da meta de resultado fiscal (§ 18 do artigo 166); (iii) a execução equitativa das programações de caráter obrigatório, assim entendida a que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria (§ 19 do artigo 166 e artigo 70 da LDO-2021 13); e (iv) a prerrogativa de indicação de beneficiários e priorização das programações, aplicável às emendas individuais (artigo 74, inciso II, da Lei no 14.116/2020 - LDO-202114)15” (Brasil, 2021a)

Ao final, o parecer da AGU defendeu que as emendas parlamentares, em sua maioria, apenas acresceram recursos às programações da lei orçamentária, sem criar programação nova. Justificou o volume de recursos empregados nas Emendas RP-9 sob o argumento de que, diferentemente das emendas individuais, serviriam para “solucionar conflitos e concretizar acordos que amparam as decisões alocativas mais amplas do orçamento, as quais demandam maior montante de recursos” (Brasil, 2021, p. 14 e 23) e atender a demandas nacionais e estruturais de vários órgãos e unidades orçamentárias, a exemplo do desenvolvimento regional, saúde, defesa, educação etc. Defendeu que as Emendas RP-9 se submetem a todas as normas de atendimento a critérios objetivos dos indicadores socioeconômicos da população beneficiada, elencando tais regras. Contudo, não foi possível identificar a juntada de qualquer documento ou informação demonstrando que isso tenha ocorrido na prática.

Insistindo que não há vedação constitucional à criação de mecanismos que ampliem a influência do legislativo sobre a execução do orçamento, ainda que através de normas infraconstitucionais, defendeu-se a similitude entre os procedimentos aplicáveis às Emendas RP-9 e às demais despesas discricionárias. Nessa linha, sugeriu que, após a regulação legal e acaso funcionassem bem, as RP-9 poderiam passar pelo mesmo “itinerário percorrido pelas emendas de bancada estadual, que foram inicialmente introduzidas em leis de diretrizes orçamentárias e que atualmente gozam de estatura constitucional” (Brasil, 2021a, p. 29).

Quanto aos aspectos de pretensa falta de transparência e publicidade, o parecer tergiversou sobre vedações que não estariam sendo desrespeitadas no caso das Emendas RP-9. Adotou-se como argumento implícito a seguinte leitura do princípio da legalidade: o que não estiver expressamente vedado pela constituição, é permitido.

Sem diretamente mostrar como as Emendas RP-9 estariam a obedecer os princípios constitucionais debatidos nas iniciais da ADPF, ao final, reafirmou a necessidade de a jurisdição constitucional respeitar o espaço de deliberação dos agentes públicos eleitos, através de autocontenção do STF. Isso porque faltaria à Corte capacidade institucional para avaliar a escolha técnico-política do governo e do Congresso Nacional e, no caso em apreço, estar-se-ia diante de perigo da demora reverso (Brasil, 2021a, p. 36).

Na sequência do processamento das ADPF's, em 12 de agosto de 2021, o então Procurador-Geral da República, Augusto Aras, emitiu parecer pelo não conhecimento das arguições. No mérito, também sustentou que as Emendas RP-9 eram matéria *interna corporis* do Congresso Nacional, obedecendo às normativas próprias por esse editadas, de modo que “Inexiste ato normativo ou mesmo ato do poder público a revelar, *prima facie*, ocultamento de previsões orçamentárias, não havendo falar em “orçamento secreto”” (Brasil, 2021h, peça 49, p. 02).

3.3.2. A análise liminar do caso e a reação do Poder Legislativo

Em 05 de novembro de 2021, a Ministra Rosa Weber proferiu decisão liminar na ADPF nº 854, cuja semelhança de objeto com as ADPFs nº 850 e 851 fez com que a Ministra, na mesma decisão, determinasse trâmite conjunto e apenas replicação da decisão nas outras ações (Brasil, 2023, peça 51).

A Ministra entendeu, ainda, pelo conhecimento parcial da ação, pois, no âmbito de ADPF, não era possível realizar dilação probatória para analisar os argumentos sobre suposto esquema de desvio de verbas oriundas de Emendas RP-9. Segundo restou definido, apenas era possível processar a ação para avaliar “práticas institucionais e padrões de comportamento verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos”, subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei no 9.882/99, art. 1º, caput), nos termos dos precedentes da Corte, trazido no trecho a seguir:

2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes (STF, 2023e, peça 51, p. 2/3).

Nos fundamentos de mérito, a decisão liminar discorreu como as Emendas RP-9 promoveram “duplicidade de regimes” na execução das emendas parlamentares, é dizer, um transparente, típico das emendas individuais e de bancada, e outro anônimo ou de transparência mitigada, das Emendas RP-9. Este último possibilitou que o Relator-Geral do orçamento discricionariamente contemplasse parlamentares leais às pautas do governo federal. Eram, por isso, incompatíveis com a forma republicana e o regime democrático de governo, por imposição de “segredo injustificado” e violação aos princípios da transparência, publicidade e impessoalidade na gestão de recursos financeiros, causando prejuízos também à possibilidade de fiscalização da gestão financeira do Estado (Brasil, 2021i).

A Ministra Relatora concedeu a medida cautelar pleiteada para determinar: (I) providências no sentido de dar ampla publicidade aos documentos que embasaram a distribuição dos recursos das Emendas RP-9 nos exercícios de 2020 e 2021; (II) o registro, em plataforma eletrônica centralizada, dos dados sobre a execução das despesas relacionadas as Emendas RP-9; e (III) a suspensão integral e imediata da execução dos recursos de Emendas RP-9 até o julgamento de mérito da arguição (Brasil, 2021i).

A sobredita decisão foi referendada, por maioria⁷², pelo Plenário da Suprema Corte, nas sessões de julgamento dos dias 09 e 10 de novembro do mesmo ano (Brasil, 2023e, peça 80).

Intimado da concessão da cautelar, o Senado Federal informou ao STF a edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e da Resolução do Congresso Nacional nº 2/21. As referidas normas buscavam melhorar a regulamentação e assegurar maior publicidade e transparência às Emendas RP-9. O Senado Federal ainda argumentou que a suspensão da execução dessas emendas importaria em grave risco à execução de serviços públicos em andamento (Brasil, 2023, peça 66).

Em 12 de novembro de 2021, os Senadores Randolfe Rodrigues e Humberto Costa noticiaram possível descumprimento da liminar proferida e referendada pelo Plenário do STF, pois teriam sido liquidadas e executadas Emendas RP-9 já depois da ordem judicial de suspensão de sua execução (Brasil, 2023, peça 75).

Em petição de 20 de novembro de 2021, deputados do PSOL comunicaram nos autos que estava sendo oferecido, para cada deputado: (I) o valor de 10 milhões de reais em Emendas RP-9, em troca de votos na eleição de Arthur Lira como presidente da Câmara; e (II) o valor de 20 milhões de reais, por votos favoráveis à PEC da previdência. De acordo com esse relato, o orçamento secreto estava sendo utilizado como barganha para garantir sucesso em votações de interesse do então Presidente (Brasil, 2023, peça 86).

Em 06 de dezembro de 2021, a Ministra Rosa Weber acatou os argumentos do Congresso Nacional para autorizar a continuidade da execução das Emendas RP-9. A decisão foi igualmente referendada pelo Plenário do STF, por maioria⁷³, na sessão virtual extraordinária concluída em 16 de dezembro de 2021. O fundamento acatado para a mudança na posição da Corte foi o “potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população, especialmente nas áreas voltadas à saúde e

⁷² nos termos do voto da Relatora Ministra Rosa Weber, acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes; vencidos parcialmente os Ministros Nunes Marques e Gilmar Mendes.

⁷³ nos termos do voto da Ministra Relatora Rosa Weber, acompanhado pelos Ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Roberto Barroso, Alexandre de Moraes e Nunes Marques; vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia.

educação”, em especial em municípios de pequeno porte (Brasil, 2023, peças 113 e 137).

Neste ínterim, em cumprimento à determinação inicialmente exarada na decisão que concedeu a medida cautelar, aportaram aos autos as informações prestadas pelo Relator do orçamento de 2020, Deputado Domingos Neto, e pelo Relator-Geral do orçamento de 2021, Senador Márcio Bittar, contendo alegadamente os ofícios dos deputados e senadores que teriam requisitado Emendas RP-9 naqueles anos. Posteriormente, o STF recebe mais ofícios da mesma natureza, que estão colacionados à ADPF nº 854 nos documentos 158 a 163, depois nos documentos 169 a 175 e, ainda, nos documentos 282 a 309, do processo eletrônico (Brasil, 2023).

Paralelamente, tramitou, e foi aprovada pelo Congresso Nacional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022. No dia 23 de agosto de 2021, a divulgação dos vetos do presidente à LDO de 2022 não incluía qualquer óbice às referidas emendas, que, portanto, foram mantidas para o ano fiscal seguinte.

Em 12 de julho de 2022, a bancada do PSOL reiterou os termos da inicial e do pedido de medida cautelar para suspender completamente a execução das Emendas RP-9, além do próprio Ato Conjunto nº 1/2021. Insistiu, ainda, na prioridade de julgamento da ADPF 854 (Brasil, 2023e, peça 312).

Em 12 de setembro de 2022, o PSOL aditou a ADPF nº 854 para argumentar que a superveniente edição do Decreto nº 11.190/2022, da Presidência da República, aprofundou os problemas envolvendo as Emendas RP-9. A nova norma possibilitava a aceleração na liberação dessas emendas e o aumento no valor distribuído, com potencial de ampliar a barganha por apoio político no ano eleitoral de 2022. Para possibilitar esse reforço financeiro, o decreto previa o adiamento dos repasses referentes ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e aos setores da cultura e eventos⁷⁴. Além disso, dispensava a elaboração de Relatório pela Junta de Execução Orçamentária, em considerável redução da transparência orçamentária (Brasil, 2023e, peça 321).

O PSOL ainda apontou que a distribuição das RP-9 representava, naquele momento, violação à vedação de transferências voluntárias no período de 03 meses

⁷⁴ Previstos na Lei Complementar nº 195, de 2022 (Paulo Gustavo), na Lei nº 14.399, de 2022 (Aldir Blanc 2) e na Lei nº 14.148, de 2021 (Perse).

antes das eleições, com potencial de interferir abusivamente no pleito de 2022 e na legitimidade das eleições, porque:

48. As características da RP9, apesar de por vezes arcarem com despesas, obras e serviços obrigatórios, possuem em si a natureza forte da discricionariedade, expressada tanto nas vontades unilaterais do relator do orçamento, ao definir quem dos parlamentares poderá ser autor e o valor a ser emendado, bem como do parlamentar que indica onde (em que ministério, órgão ou atividade) a emenda RP9 de que foi contemplado será executada. Mesmo executando despesas obrigatórias (ligadas à saúde ou a educação, por exemplo), portanto, os recursos das RP9 serão sempre volitivos, discricionários do relator do orçamento e/ou do parlamentar beneficiado (Brasil, 2023e, peça 321, p. 15)

O aditamento buscava, assim, nova concessão de medida cautelar para fazer cessar toda e qualquer medida do Relator-Geral do orçamento no período antes das eleições. O objetivo era evitar abuso de poder político e econômico, ante a concentração de poderes nas mãos desse parlamentar, a superveniência do aludido decreto e o volume das Emendas RP-9 (Brasil, 2023e, peça 321).

O processo seguiu para a emissão de novo parecer da Procuradoria-Geral da República, que defendeu o não conhecimento do aditamento e a constitucionalidade das Emendas RP-9 (Brasil, 2023e, peça 339).

3.3.3 A conclusão do julgamento: problema solucionado?

O julgamento conjunto das ADPFs nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014 foi iniciado em 07 de dezembro de 2022 com a leitura do Relatório da Ministra Rosa Weber, seguido das manifestações orais das partes e dos *amicus curiae*⁷⁵ (Brasil, 2023, peça 369, p. 7/15)

Conforme constou em observação na lavratura do acórdão, na manhã do dia de retomada do julgamento, 14 de dezembro de 2022, o Presidente do Senado Rodrigo Pacheco entregou ofício noticiando aos Ministros do STF que o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 03 estava em trâmite, com a finalidade de (I) suprimir a possibilidade de indicação de emenda por usuário externo, na linha da LDO de 2023;

⁷⁵ São eles: Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE; Federação Nacional dos Servidores dos Poderes Legislativos Federal, Estaduais e do Distrito Federal – FENALE; Associação Contas Abertas; Transparência Brasil; Transparência Internacional – Brasil, Diretório Nacional do Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

(II) determinar a aplicação de 50% das Emendas RP-9 para ações em saúde e assistência social, implementando critérios de proporcionalidade com a composição das bancadas do parlamento; (III) ressaltar o caráter não impositivo das emendas de relator;

A Ministra Relatora comentou que, embora a iniciativa fosse louvável sob o ponto de vista do diálogo institucional, apenas reforçava a inconstitucionalidade do instituto e a inadequação das práticas até então adotadas, nos termos da liminar inicialmente concedida e posteriormente suspensa em sensibilidade justamente ao potencial risco à continuidade dos serviços públicos noticiado por Câmara e Senado em petição conjunta, além dos esforços das Casas em cumprir as determinações da cautelar concedida. Frisou, por fim, que o projeto não tornava prejudicado o julgamento das ADPFs, pois era mera notícia de potencial legislação futura (Brasil, 2023e, peça 369).

O voto se manifestou pelo conhecimento pleno das ADPF's nº 850 e nº 851 e pelo conhecimento parcial das ADPF's nº 854 e nº ADPF 1.014, porque, segundo a jurisprudência da Corte, práticas institucionais e padrões de comportamento dos Poderes verificáveis objetivamente, tais como “empenho, execução, provisionamento e pagamento de recursos orçamentários sem observância do regime orçamentário constitucional” correspondem a atos de poder impugnáveis pela via eleita, conforme autoriza o art. 1º, da Lei nº 9882/99⁷⁶ (Brasil, 2023e). Ademais, o cabimento seria verificável quando se impugnem omissões sistêmicas e práticas institucionais, justificando a atuação da Corte para proteger direitos fundamentais e salvaguardar interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes, notadamente quando “comportamentos estatais – sejam eles normativos ou não – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional” (STF, 2023, p. 2). No caso concreto, estariam sendo tutelados os:

(...) preceitos fundamentais concernentes ao princípio republicano, ao princípio da igualdade (art. 5º, I, e 19, III), aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativas (arts. 5º, XXXIII, 23, I, e 37, *caput*, § 3º, II, e § 16), bem como ao conjunto de preceitos estruturantes da Constituição orçamentária (arts. 163 a 166) (Brasil, 2023e, p. 2).

⁷⁶ Art. 1º A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

O voto condutor chega a ressaltar que, para além de qualquer texto positivado, a ADPF serve para tutelar o “espírito” da constituição e seus pilares, sob risco de desfiguração da identidade constitucional e de desafio à “essência do pacto constitucional pátrio” (Brasil, 2023e, peça 369, p. 6).

Explicitou, ainda, por qual motivo entendia que o conhecimento das ADPFs não representava indevida incursão em prerrogativa do Poder Legislativo⁷⁷:

Anoto, ademais, e o faço diante das alegações trazidas nas manifestações do Presidente da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que, de fato, ao Poder Judiciário não compete definir os recursos para as políticas públicas estatais ou a sua alocação. **Não é disso, contudo, que aqui se trata, e sim do controle da observância das balizas constitucionais pelos agentes encarregados de tal tarefa.** Se é verdade que não compete ao Poder Judiciário interferir nas escolhas legitimamente feitas pelo legislador dentro do amplo espaço de discricionariedade próprio à atividade política, também o é que não se exclui do Poder Judiciário o controle do processo legislativo orçamentário em face das regras de envergadura constitucional que o conformam. Na expressa dicção do **art. 5o, XXXV, da Constituição, nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.** E é disso que se cuida. Direitos dos entes federativos eventualmente prejudicados na distribuição de recursos orçamentários da União em desconformidade com o modelo constitucional. Direitos constitucionais dos membros das Casas legislativas à participação equitativa no ajuste do orçamento. E, fundamentalmente, direitos dos cidadãos brasileiros a que se faça o uso racional e eficiente dos recursos públicos e à luz da transparência imposta pela Lei Fundamental. Entendo, pois, em face das alegações veiculadas nas exordiais, devidamente enquadrada a lide, tal como se apresenta, em tese, em hipótese devidamente delimitada de lesão a preceitos fundamentais, estes devidamente indicados pelos autores, pelo que rejeito as **preliminares** suscitadas de **inépcia da inicial** e de **não cabimento das arguições de descumprimento de preceito fundamental, destacando, em qualquer hipótese, o pedido subsidiário deduzido na ADPF 1014 de recebimento como ADI** (Brasil, 2023e, peça 369, p. 7) – grifos nossos.

Ainda quanto ao cabimento, o acórdão frisou que não haveria outro meio eficaz de sanar a lesão, cumprindo-se o pressuposto negativo da ação do art. 4o, § 1o, da

⁷⁷ Ainda fez a ressalva, subsidiariamente, de que seria possível receber o pedido como Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme pedido subsidiário formulado na ADPF nº 1.041, porque, além de descumprimento de preceitos fundamentais, a ação arguia a inconstitucionalidade de leis. Mas o voto condutor defende que os atos do poder público em questão se manifestam apenas parcialmente em normas positivadas e, em verdade, possuem um caráter concreto e eficácia temporal determinada pela duração do ciclo orçamentário, tornando mais adequada a impugnação via ADPF, com sua natureza subsidiária em relação aos outros instrumentos do sistema concentrado de constitucionalidade (STF, 2023, p. 8/9).

Lei nº 9.882/1999⁷⁸. Reconheceu-se prejudicada a análise da impugnação do Decreto nº 11.190/2022, ante a sua posterior revogação pelo Decreto nº 11269/2022, e não foram conhecidos, por outro lado, os pedidos que demandavam dilação probatória e tratavam, assim, de situações específicas de alegado desvio de verbas repassadas através das emendas de Relator-Geral do orçamento.

No mérito, o acórdão observou que as emendas ao orçamento têm sido cada vez mais voltadas a atender interesses particulares e eleitoreiros, ao contrário dos objetivos de melhor participação do Congresso Nacional no aprimoramento das políticas públicas. Frisou-se, assim, a importância de cumprimento rigoroso do dever de transparência em relação a emendas parlamentares, de modo a possibilitar a fiscalização dos órgãos de controle e dos cidadãos.

Segundo o acórdão, a prática do orçamento secreto, através de Emendas RP-9, oculta os efetivos requerentes da despesa e consistiria em:

esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhe cabe na partilha informal do orçamento (Brasil, 2023e, peça 369, p. 3).

Além da falta de transparência sobre a origem, o acórdão destaca nebulosidade no destino das verbas, que ficam vinculadas a finalidades genéricas, na contramão de valores ínsitos ao orçamento constitucionalmente tutelados, tais como planejamento, transparência e responsabilidade fiscal, nos seguintes termos:

Em 2019, contudo, a legislação orçamentária (LDO/2019 e LOA/2019) restabeleceu a hegemonia do Relator-Geral no processo orçamentário, ampliando substancialmente os valores destinados às emendas do relator (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9).

No exercício financeiro de 2020, mais de 36 (trinta e seis) bilhões de Reais foram destinados às emendas parlamentares em geral, dos quais 20 (vinte) bilhões de Reais foram consignados apenas para as emendas do relator. Sozinho, o Relator-Geral obteve mais recursos do que todos os demais congressistas, bancadas estaduais e comissões juntos, além de uma quantia 157% superior a todas as emendas parlamentares do ano anterior somadas.

⁷⁸ Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Nos exercícios financeiros seguintes, os valores orçados em emendas do relator mantiveram-se no patamar de 16,5 bilhões de Reais.

48. A controvérsia sobre o “*orçamento secreto*” não se restringe, entretanto, à exorbitância dos valores consignados ao Relator-Geral do orçamento. Mais alarmante do que a amplitude do orçamento federal posto sob o domínio de um único parlamentar somente o mistério das negociações em torno do destino a ser dado a esses recursos.

É que as emendas do relator foram consignadas no orçamento da União em favor de um grupo restrito e incógnito de parlamentares, encobertos pelo véu da rubrica RP 9. Apenas o Relator-Geral do orçamento figura, no plano formal, como ordenador das despesas, enquanto os verdadeiros autores das indicações preservam o anonimato.

Não apenas a identidade dos efetivos solicitadores, mas também o próprio destino desses recursos acha-se recoberto por um manto de névoas. Isso porque não há efetiva programação orçamentária. As dotações consignam elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. Somente no momento do empenho liquidação e do pagamento, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas. Desse modo, não é possível saber, com antecipação quais Municípios ou Estados brasileiros serão contemplados, muito menos qual tipo de obra, serviço ou ação estatal será efetivada com tais recursos. Não há, realmente, oportunidade para o exercício do controle orçamentário preventivo.

Os documentos produzidos nestes autos, notadamente as informações prestadas pelo Presidente do Congresso Nacional, comprovam que as despesas classificadas sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) não eram ordenadas apenas pelo Relator-Geral do orçamento. Na realidade, as indicações de beneficiários e destinatários de tais recursos, na sua grande maioria, “*foram encaminhados diretamente por Senadores e Deputados, ou Líderes, à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV*” (Petição STF no 23165/2022).

Por isso trata-se de um “*orçamento secreto*”. Não se sabe quem são os parlamentares integrantes do grupo privilegiado, não se conhecem as quantias administradas individualmente, não existem critérios objetivos e claros para a realização das despesas, tampouco observam-se regras de transparência na sua execução.

49. Nem mesmo o Congresso Nacional e o órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Ministério da Economia) foram capazes de identificar, nestes autos, mesmo após determinação judicial emanada do Plenário deste Supremo Tribunal Federal diante da ratificação da liminar que deferi, os ordenadores das despesas registradas sob o classificador RP 9 (emendas do relator), os critérios adotados para justificar esses gastos, que obras, serviços ou bens foram adquiridos ou contratados com tais valores e mesmo os programas e objetivos vinculados ao planejamento orçamentário foram alcançados com esses recursos.

50. Ainda que a celebração de acordos informais para a distribuição de recursos públicos da União, em benefício de interesses eleitorais dos próprios congressistas, mediante entabulações políticas secretas, não configure, sob o prisma do direito penal, fato tipificado como crime contra a Administração Pública, certamente essa prática político- institucional cria circunstâncias favoráveis para que ocorram delitos, tal como já verificado no passado (Brasil, 2023c, p. 38/39).

A designação do destino das Emendas RP-9 através dos interesses mediados pelo Relator-Geral desafiaria o interesse público “em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala” (Brasil, 2023e, peça 369, p. 4 e 44). O orçamento secreto colocaria em risco a capacidade do Estado de realizar os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal e atrapalharia a promoção do desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização. Tudo isso através da violação aos princípios da publicidade e transparência, impedindo a atuação adequada dos órgãos de controle e a vigilância dos cidadãos. O trecho a seguir, da ementa do acórdão, sintetiza a violação à ordem constitucional reconhecida pelo STF:

10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, *caput*); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC no 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei no 12.527/2011, art. 3º, I a V) (Brasil, 2023e, peça 369, p. 04)

Outro ponto de especial relevância no acórdão é o registro da insuficiência das medidas tomadas pelo Congresso Nacional, desde a concessão da cautelar pelo STF, porque não lograram promover a devida transparência às Emendas RP-9. Segundo o voto condutor do acórdão, inclusive, não houve sequer o cumprimento integral das determinações da decisão cautelar, pois: (I) apenas 70% dos deputados federais e 85% dos senadores prestaram esclarecimentos sobre as Emendas RP-9 por eles indicadas; (II) as informações prestadas, por sua vez, correspondem a apenas um terço do valor total gasto com emendas do relator; e (III) as informações prestadas são desorganizadas e imprecisas e não detalham efetivamente em quais municípios e projetos foi aplicada a verba, carecendo de confiabilidade e segurança (Brasil, 2023e, peça 369, p. 69/71).

As providências determinadas a partir do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e pela Resolução do Congresso

Nacional nº 2/2021, segundo o voto condutor do acórdão, também não seriam suficientes para cumprir a decisão cautelar. De início, porque submetem a regime de transparência apenas as emendas designadas a partir de sua publicação, mas não exigem divulgação adequada daquelas já executadas anteriormente, nos anos 2020 e 2021. Além disso, não garantiriam devidamente a necessária justificativa para as despesas com as emendas de relator e promoveriam uma publicidade meramente formal a dados sobre a execução dessas emendas. Não promoveriam, contudo, a adequada transparência na gestão fiscal, é dizer, acerca da atuação dos reais interessados: “as pessoas que intercedem junto ao Relator-Geral ou aos órgãos executivos e aquelas que realmente detêm a capacidade de influenciar a decisão do Relator-Geral” (Brasil, 2023e, peça 369, p. 73).

Sobre o orçamento secreto, o acórdão concluiu que: (I) a inclusão de novas programações e despesas ao orçamento através das Emendas RP-9 viola as diretrizes constitucionais de planejamento, transparência e responsabilidade fiscal, em contrariedade aos arts. 165 e 166 da CF; (II) distribuir as emendas para buscar adesão às pautas do Governo configura desvio de finalidade e desafia o desenho constitucional da separação dos poderes insculpido no art. 2º da CF, por deixar o Poder Executivo desproporcionalmente submetido ao grupo de parlamentares aliado ao Relator-Geral; (III) ao desequilibrar a distribuição racional do orçamento, a prática é contrária aos objetivos da República de promoção do bem de todos, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, previstos nos arts. 3º, II, III, e IV, e 170, VII, da CF/1988⁷⁹; (IV) o orçamento secreto configura, assim, um regime de exceção orçamentária, à margem da legalidade, promovendo a aplicação de recursos em pautas ocultas, sem identificação dos parlamentares, sob uma lógica exclusivamente

⁷⁹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

patrimonialista e formalista, de livre arbítrio com o dinheiro público; e (V) o planejamento orçamentário fica inviabilizado e promove desequilíbrio inclusive no próprio processo democrático, ao beneficiar redutos eleitorais de determinados candidatos, pois os gastos estão sendo realizados em benefício do próprio ordenador da despesa (Brasil, 2023e, peça 369, p. 84/85).

Destrinchado o voto condutor do acórdão, acompanhado integralmente pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia, é importante comentar rapidamente a tônica das divergências.

Em sua proposta de voto, o Ministro André Mendonça⁸⁰ divergia da Ministra Relatora para conhecer parcialmente das ADPFs e, na parte conhecida, apenas declarar omissão parcial do Poder Executivo na regulamentação das Emendas RP-9. Propunha, através da técnica da declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, fixar prazo de 60 dias para que fossem sanadas as falhas envolvendo tais emendas.

O Ministro Nunes Marques, por sua vez, propunha não conhecer das ADPF's em sua integralidade. Subsidiariamente, no mérito, deferia parcialmente os pedidos apenas para reconhecer afronta aos princípios da publicidade e da transparência. Concedia o prazo de 30 dias ao Congresso Nacional para os devidos ajustes;

Os Ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski, em síntese, acompanhavam a Relatora na fundamentação e nas deliberações. Contudo, alteravam um pouco as propostas finais e as providências a serem tomadas pelo Congresso Nacional e pela Administração Pública em geral, com vistas a concretizar o cumprimento da decisão do STF.

De forma ainda mais detalhada, o Ministro Gilmar Mendes divergia da Relatora para entender que não era possível demonizar, *a priori*, o regime das emendas de relator. Propôs, assim, julgar parcialmente procedentes os pedidos das ADPFs e determinar providências no sentido de regular melhor o instituto (STF, 2023e, peça 369);

⁸⁰ Importante apontar que, antes de ser indicado Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo ex-Presidente Jair Bolsonaro, André Mendonça era o Advogado-Geral da União e foi responsável por apresentar parecer nos autos das ADPF's. Na ocasião, adotou como fundamentos os dados e a linha argumentativa constante das informações prestadas nos autos pela Presidência da República.

Em plenário, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, requereu mudança no teor do parecer anteriormente acostado aos autos (inicialmente no sentido do não conhecimento e, subsidiariamente, do não provimento das ações), para se alinhar ao voto da Ministra Relatora (STF, 2023e, peça 369).

É importante mencionar que o julgamento se iniciou em 14 de dezembro e se estendeu até a sessão Plenária de 19 dezembro de 2022, portanto, momento posterior ao segundo turno das eleições de 2022⁸¹. Quando da sessão de julgamento, já era de conhecimento público que o ex-Presidente Jair Bolsonaro não se havia reeleito.

Por maioria, prevaleceu o voto da Ministra Relatora, conforme sintetizado no acórdão, abaixo transcrito:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, (i) assentar o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto no 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conhecer integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgar procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) **declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”**, consistentes no uso **indevido** das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) **declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN no 2/2021**; (c) **conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei no 14.144/2021) e de 2022 (Lei no 14.303/2022)**, vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, **afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento**, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto no 10.888/2021); (d) **determinar**, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos**

⁸¹ Ocorrido em 30 de outubro daquele ano.

solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos, em parte, nos termos dos votos proferidos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, em sessão Plenária de 19 de dezembro de 2022, na conformidade da ata do julgamento. **Nesta assentada, o Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, requereu que restasse consignado em ata que alterou seu parecer, manifestando-se no mesmo sentido do voto da Relatora** (STF, 2023e, peça 369).

Como se lê, o acórdão considerou que o orçamento secreto decorreu do “uso indevido” das emendas do Relator-Geral do orçamento para incluir novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União. Em outras palavras, reconhece-se um “uso devido”, até agora em aberto e que permite novas camadas interpretativas. É possível interpretar que as Emendas RP-9 que não incluíam novas despesas seriam admissíveis. Também é possível entender que o uso programático das emendas de Relator-Geral (correção de erros e omissões) prosseguiu possível, pois, como já se expôs anteriormente, não estava inserido no indicador de resultado primário RP-9.

É importante lembrar que o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e a Resolução do Congresso Nacional nº 2/2021 foram aprovados⁸² já depois da decisão liminar da Ministra Relatora Rosa Weber, referendada pelo Plenário do STF. Representaram, naquele momento, uma tentativa de responder à decisão da Corte e, de alguma maneira, esvaziar sua atuação. Tanto é assim que, antes do julgamento de mérito, tais normativas foram invocadas pelo Congresso Nacional para argumentar que as demandas por maior regulamentação e transparência já haviam sido atendidas. O acórdão foi enfático em demonstrar os motivos pelos quais essas normas eram totalmente insuficientes para solucionar os problemas sobre as Emendas RP-9, apontados nas ADPF's.

O art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, em específico, determinava que as solicitações que fundamentaram as indicações do Relator-Geral deveriam ser publicadas em sítio eletrônico a partir da vigência do Ato Conjunto. É dizer, isentava a publicação das

⁸² Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, editado em

indicações ocorridas anteriormente à edição da norma, o que não atendia à necessidade de imprimir a adequada transparência às Emendas RP-9 já tramitadas.

Impende observar, ainda, que o acórdão acima não adentrou no mérito da existência do indicador de resultado primário RP-9. Também não adentrou no mérito sobre o fato de Pareceres Preliminares das LDO's de 2020, 2021 e 2021 terem ampliado as matérias passíveis de ser objeto de Emendas RP-9, por força de normas regimentais. Nesse ponto, limitou-se a impor interpretação conforme a Constituição às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei no 14.144/2021) e de 2022 (Lei no 14.303/2022). Isso porque não seria conforme a Constituição designar Emendas RP-9 com a finalidade de atender a quaisquer usuários externos dos órgãos da Administração Pública Federal. Como consequência, apenas os Ministros de Estado passariam a poder orientar a execução dos valores vinculados às suas pastas, de acordo com os projetos em curso, afastando seu caráter vinculante.

A parte dispositiva do acórdão que impôs interpretação conforme a Constituição se relaciona à conclusão de que ocorreu um excesso do poder legislativo (Mendes, 1990, p. 38). Diante do reconhecimento desse excesso, a Corte Constitucional é instada a aferir a compatibilidade das opções políticas do legislador com os princípios constitucionais e determinar a vinculação do ato do Poder Legislativo a uma finalidade específica. Trata-se de impor os limites materiais de não contrariedade, razoabilidade e congruência com o restante da Constituição (Canotilho, *apud* Mendes, 1990).

A interpretação conforme a constituição é princípio de conservação da lei, impondo censura a determinada forma de interpretá-la. Não impede, contudo, que, outras soluções, não abarcadas expressamente na decisão, inaugurem ainda nova interpretação sobre o texto, ante a infinitude de possibilidades interpretativas. A princípio, o efeito seria diverso daquele obtido com a declaração de inconstitucionalidade expressa da norma. Contudo, é possível entender que se trata de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, cuja consequência é efetivamente a anulação parcial da norma, com efeitos *ex tunc* (Mendes, 1990).

Por fim, é importante mencionar que, em paralelo ao julgamento do STF, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 126/2022, conhecida como “PEC da Transição”, que realocou os recursos antes dedicados aos gastos com as Emendas RP-9, para

que fossem vinculados: (I) às emendas parlamentares individuais (RP-6⁸³), de execução obrigatória, garantindo um mínimo de isonomia na distribuição e mitigando a possibilidade de barganha no jogo político; e, (II) às emendas que se referem a gastos vinculados a Ministérios do Governo Federal (RP-2⁸⁴). A princípio, essa providência fomentaria uma maior racionalidade e integração nacional na aplicação das verbas e na execução das políticas públicas.

O texto aprovado, contudo, atribui ao Relator-Geral do Orçamento a prerrogativa de distribuir as referidas emendas RP-2, vinculadas aos Ministérios do Governo Federal. Segundo apuração de jornalistas do Foro de Teresina, essa previsão possibilitaria um orçamento secreto “remasterizado”, porque alguns congressistas se empenharam em evitar incluir expressamente no texto que as emendas deveriam ter origem justificada e definida pelos Ministérios, e não pelo Relator-Geral (Revista Piauí, 2022)⁸⁵. Esse fato renova as possibilidades de interpretação sobre a prerrogativa de o Relator-Geral do Orçamento prosseguir designando aleatoriamente emendas, na roupagem de Emendas RP-02, mas cuja lógica ainda se filia às velhas Emendas RP-9. O novo exercício interpretativo dessa norma definirá a continuidade, ou não, de prática reputada inconstitucional pela Corte Constitucional.

Escapando ao presente trabalho a análise sobre o desfecho do assunto, importa destacar, por ora, que tal realocamento das Emendas RP-9 para as Emendas Individuais e RP-2 reforça o caráter extraordinário e incompatível com a ordem constitucional daquelas. Se os gastos com as RP-9 vinham sendo alocados exclusivamente sob os critérios do Relator-Geral do Orçamento, é evidente que as Emendas RP-9 contavam com a concentração de poderes nesse parlamentar. A alocação via Emendas Individuais e RP-2, por outro lado, possibilita uma melhor racionalidade no gasto público, orientada pelas limitações constitucionais (no caso das Emendas Individuais) e pelas políticas dos Ministérios (no caso das RP-2).

⁸³ Ver Nota de Rodapé 34;

⁸⁴ Ver Nota de Rodapé 34;

⁸⁵ Na sessão da presente pesquisa de análise dos dados quantitativos relativos aos valores das Emendas RP-9 executados, restará evidente essa transferência dos valores antes executados através das Emendas RP-9 especialmente para as emendas individuais, restabelecendo, ao menos em parte, o regime transparente constitucionalmente previsto para as emendas parlamentares.

Em meados de abril de 2024, no bojo da ADPF 854, os *amicus curiae* Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil informaram não ter havido o integral cumprimento do acórdão do STF aqui debatido, dando ênfase às transferências especiais, chamadas de “Emendas PIX” (Pinto, 2024). Diante dessa informação, o Ministro do STF Flávio Dino⁸⁶ requisitou informações dos presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados sobre o tema.

Recebidas as informações, em decisão do último dia 17 de junho de 2024, o Ministro Relator discorreu nos seguintes termos: (I) as “Emendas PIX” não são objeto da ADPF em curso, de modo que seu mérito não pode ser ali analisado⁸⁷; (II) apesar do prazo de 90 dias estabelecido, não houve, até o momento, a comprovação cabal do cumprimento do item d) do acórdão das ADPF’s, referente à publicação integral dos dados referentes às Emendas RP-9, com a identificação dos solicitadores e beneficiários e, portanto, a promoção da transparência determinada; (III) como decorrência do acórdão do STF, todas as práticas viabilizadoras do orçamento secreto devem ser afastadas, independentemente da nomenclatura dada às Emendas; (IV) segundo informações do Ministério do Planejamento e Orçamento, as Emendas RP-2 não são plenamente identificáveis e não contam com indicação de beneficiário ou de ordem de prioridades do autor da emenda; (V) é dever do Relator assegurar o cumprimento do acórdão do STF; (VI) os Poderes Legislativo e Executivo demonstraram interesse em atender às ordens judiciais e os fatos demandam esclarecimentos. Como consequência, designou audiência de conciliação para o dia 1º de agosto de 2024, voltada ao cumprimento integral do acórdão das ADPF’s nº 850, 851, 854 e 1014.

O descumprimento do referido acórdão não é escopo da presente pesquisa e, por uma questão temporal, não será possível analisar os desdobramentos da audiência agendada. Ainda assim, as informações recentemente fornecidas nos autos e o teor da referida decisão apontam para a persistência do problema em torno do orçamento secreto, ainda que com outra roupagem, até o presente momento do ano de 2024.

⁸⁶ Que sucedeu a Ministra Rosa Weber na relatoria das ADPF’s em questão.

⁸⁷ Ao final da decisão, o Ministro Relator determinou o envio da petição dos *amicus curiae* ao TCU e à PGR, para apuração própria sobre as “Emendas PIX”;

No presente capítulo, realizamos uma análise de cunho técnico-jurídico sobre as balizas legais para a implementação e distribuição das Emendas RP-9 ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022, a partir (I) dos dados quantitativos e qualitativos debatidos pelo Tribunal de Contas da União e (II) das razões de reconhecimento da inconstitucionalidade do instituto, à luz dos princípios e normas constitucionais debatidos no julgamento do STF.

As informações concatenadas funcionam como indícios importantes da inconstitucionalidade das práticas relacionadas ao orçamento secreto. Também foi possível identificar, a partir desses dados, o quão paradoxal foi a implementação do instituto, justamente quando as normas em torno das emendas parlamentares pareciam imprimir maior transparência e regulamentação ao assunto. E, ainda mais, em contexto de crise econômica e precária capacidade de investimentos do Estado.

Tais indícios, sob a lógica da inferência abductiva, contribuem para levantar novas questões em torno do tema (Nóbrega, 2013). Persiste a necessidade de compreender o orçamento secreto adicionando uma análise político-constitucional à lente jurídico-constitucional, tendo em vista o momento histórico específico em que as Emendas RP-9 foram implementadas e executadas. É fundamental compreender como um esquema dessa magnitude foi sendo possível em meio a um governo considerado populista, como foi aquele do ex-Presidente Jair Bolsonaro.

4 O PARADOXO SE APROFUNDA: AS EMENDAS DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO RP-9 NO SEIO DE UM GOVERNO POPULISTA

4.1 Considerações preliminares

Conforme se expôs até o momento, as emendas parlamentares são uma ferramenta, *a priori*, compatível com a democracia e com a participação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária. As alterações promovidas pela LDO de 2020 no Parecer Preliminar do Relator-Geral do orçamento possibilitaram, juridicamente, as práticas relacionadas à execução das Emendas RP-9. Quando revelada a falta de transparência dessas práticas, o país foi remetido a escândalos que pareciam ter sido superados com as alterações legislativas e constitucionais da última década.

Mas o orçamento secreto não pode ser compreendido em sua amplitude e (in)constitucionalidade sem uma análise de sua dimensão política, com importantes repercussões para o equilíbrio entre os Poderes da República. Jair Messias Bolsonaro, após quase 30 anos de uma opaca carreira política no Poder Legislativo⁸⁸, foi alçado Presidente nas eleições do ano de 2018, filiado ao Partido Social Liberal.

Enquanto ainda era deputado, o ex-Presidente recebeu atenção da mídia pelas polêmicas nas quais se envolveu. Na sessão do Congresso Nacional de deliberação sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff, ao proferir seu voto, homenageou conhecido torturador da época da ditadura cívico-militar, que teria sido algoz da ex-Presidente. Naquele mesmo dia, ele foi precedido e sucedido de vários outros deputados e senadores que faziam referência à pátria, à família e a Deus nos votos.

O episódio, independentemente do resultado favorável ao impedimento da ex-mandatária, evidenciou uma fissura no projeto constitucional de 1988. Dessa fissura, ressurgiram ideias e propostas com a cara de décadas passadas, o saudosismo em relação a uma “era de glória” que, mais do que conservadora, mostrava-se verdadeiramente reacionária, excludente e refratária às formas de existência que não correspondessem ao ideal do viril “homem de bem” brasileiro.

É importante transportar o leitor para aquela tarde de votação porque a consideramos um importante prenúncio da aproximação da onda do populismo de extrema-direita que se instalaria no Brasil. Essa onda populista prescinde de golpes

⁸⁸ Foi vereador pelo Rio de Janeiro entre os anos de 1989 e 1991 e depois Deputado Federal em mandatos entre 1991 e 2019.

de Estado e rupturas constitucionais para se infiltrar na vida pública, erodir e subverter instituições, invocando a vontade (da maioria) do povo como fundamento principal de sua legitimidade. Portanto, o populismo do início do século XXI, assim como se viu no governo de Jair Bolsonaro, é um fenômeno do campo da democracia, mas que flerta com seus limites.

4.2 Os populismos do século XXI: um conceito possível?

Ainda na década de 1980, Norberto Bobbio alertava para as “promessas não cumpridas” pela democracia liberal, em especial a persistência de um “poder invisível”, exercido por elites e oligarquias que se perpetuam no poder através do voto. Ao dominarem o campo da representação política, fomentam um sistema democrático muito distinto daquele inicialmente idealizado pelos doutrinadores da democracia indireta moderna (Bobbio, 1986, p. 11). Esse contexto contribui para a crise decorrente do paradoxo de representatividade desta democracia liberal, destacada por Thornhill (2021).

Como se não bastasse, a crise do neoliberalismo, também iniciada na década de 1980, evidenciou a incapacidade desse modelo responder às demandas sociais, sendo agravada pelos atentados de 11 de setembro de 2001 e pela crise econômica de 2008. Essas décadas marcaram o aprofundamento de um quadro de inaptidão dos estados de continuarem progredindo economicamente e, sobretudo, de distribuírem riquezas entre os cidadãos (Lynch e Cassimiro, 2022).

Impulsionados por essas crises, desde as décadas de 1980 e 1990, movimentos populistas ressurgiram em todo o mundo. Além de agregarem parcialmente características de movimentos populistas anteriores, chegaram fortalecidos ao início do século XXI, adotando inclusive estratégias compatíveis com os avanços tecnológicos e das mídias sociais. Mais recentemente, a pandemia de Covid-19, iniciada no ano de 2020, parece ter contribuído para o aprofundamento do fenômeno (Singer; Araújo; Belinelli, 2021), que se consolidou como de natureza global e de interesse doutrinário evidente.

A doutrina reconhece, entretanto, as dificuldades em torno da definição precisa para o termo populismo, que vem respondendo à necessidade de “se utilizar uma nova linguagem para qualificar uma dimensão inédita do ciclo político que se abriu na

virada do século XXI” (Rosanvallon, 2020, p. 41). Conta com grande flutuação semântica e reflete o paradoxo de conter, ao mesmo tempo, uma conotação pejorativa e uma carga valorativa de aspectos fundantes da democracia (Rosanvallon, 2020).

O termo passou a designar “todo um conjunto de movimentos e de temas políticos cujas características parecem escapar às classificações ideológicas e partidárias usuais” e a estigmatizar “o que é percebido como um desvio democrático ou um perigo para as liberdades, mas sem realmente dar uma definição satisfatória” (Rosanvallon, 2022, p. 283).

Angela Gomes (2022) entende que “populismo”, no singular, é um conceito de valor analítico das ciências humanas e sociais, que tem sua historicidade e é uma ideia em constante disputa. Por outro lado, “populismos”, no plural, seriam “fenômenos empíricos da história política de diversos países” (Gomes, 2022, p. 02).

A elaboração do conceito, portanto, partiria de uma descrição de características observadas em momentos históricos, com suas particularidades de acordo com o tempo e o local, na tentativa de se chegar a uma definição teórica. A autora problematiza o assunto, entendendo que o conceito de populismo é tão amplo e difuso que perdeu até mesmo seu valor heurístico, especialmente quando afirma que:

Essa dupla existência supõe uma convergência entre o que o conceito prescreve teoricamente como características fundamentais do que nomeia; e o que os fenômenos aos quais ele se aplica, evidenciam, quando análises históricas sobre tais realidades são efetuadas. Essa convergência é necessária para que o conceito tenha valor heurístico, o que significa que ele precisa ser construído com princípios teóricos verificáveis, quando aplicados à compreensão dos fenômenos históricos que pretende descrever, a despeito de sua diversidade. Do ponto de vista conceitual, mesmo considerando-se, como nos ensina Koselleck, que um conceito é uma palavra que concentra uma multiplicidade de significados, sendo sempre polissêmico e abrindo horizontes de análise – ao que o populismo atende; um conceito precisa, igualmente, atuar como um “limitador” das experiências históricas às quais se aplica, remetendo a certos conteúdos e permitindo algumas interpretações – o que, a meu ver, já não ocorreria com o populismo (Gomes, 2022, p. 02).

Passa, então, a questionar os fenômenos que atualmente recebem a designação de populismo: “uma forma, um estilo ou uma técnica de fazer política, que envolveria uma relação entre uma liderança e o “povo”, noção também fluida e complexa”, e não especificamente um período, projeto, acontecimento ou personagem (Gomes, 2022, p. 02). Para a autora, a utilidade cognitiva do conceito seria permitir compreender determinados períodos, projetos, eventos e personagens políticos, refletindo uma

interpretação sobre aquilo que se enuncia, e não propriamente o fato analisado (Gomes, 2022).

De modo a reforçar essa volatilidade conceitual, sob uma perspectiva histórica, o termo foi atribuído a acontecimentos políticos consideravelmente distintos. Os “populismos originais” se referem aos governos surgidos na transição do Estado Liberal para o Estado Social, entre os séculos XIX e XX⁸⁹. Os chamados “populismos clássicos” ou “transformativos” descrevem fenômenos específicos da América Latina Andina, de meados do século XX, que reivindicavam a cidadania dos povos originários (Tushnet, 2019).

Ainda em 1967, Isaiah Berlin conduziu uma conferência denominada “*To define populism*”⁹⁰ e, na busca por consenso sobre o assunto, listou algumas de suas possíveis características essenciais: (I) trata-se de fenômeno apolítico, desinteressado das instituições políticas, mas preparado para instrumentalizar o Estado para os fins almejados; (II) promove crença em regeneração moral; (III) fomenta a descrença numa evolução histórica da humanidade, buscando nostalgicamente o retorno a algum momento de glória do passado; (IV) alimenta a crença na tendência de que o ser humano é natural e ideal quando não é oprimido; (V) busca o retorno à ideia de povo, de uma maioria – real ou não – que foi deixada de lado, que foi prejudicada por uma elite ou por um inimigo em comum, que varia casuisticamente; (VI) surgiria em sociedades que estão na iminência de ou passando por algum tipo de modernização ou mudança social relevante, tida como ameaçadora por aqueles que a ela resistem (Berlin, 2013).

Naquela ocasião, o autor ainda propôs uma diferenciação entre o “verdadeiro populismo”, que teria como elementos essenciais a fraternidade, a insubordinação à autoridade e, sobretudo, a igualdade, e o “falso populismo”, que distorceria essas finalidades, ao mobilizar sentimentos populares com objetivos não democráticos, a exemplo dos Bonapartistas, McCartistas e Fascistas (Berlin, 2013).

Essa distinção, proposta ainda na década de 1960, já intuía que populismo não se confunde automaticamente com autoritarismo, e pode representar a inclusão de

⁸⁹ A exemplo dos governos instalados a partir da Revolução Russa de 1917, do Nacional-Socialismo Alemão e do Fascismo Italiano (Gomes, 2022, p. 03).

⁹⁰ Tradução nossa: “Para definir o populismo”.

peças antes marginalizadas no processo político, a exemplo dos populismos Andinos de meados do século XX, acima mencionados.

Uma solução para reivindicar a ausência de homogeneidade nos fenômenos que busca definir, tão diversos no tempo e no espaço, é a adoção, por alguns autores, do termo “populismos”, não sob a perspectiva dos acontecimentos históricos, mas sim, nos dizeres de Gouvêa e Castelo Branco, como o reconhecimento de um heterogêneo leque:

(...) de movimentos formais e/ou informais de forma direta ou indireta no sistema democrático por um líder carismático que representa e conduz uma força *antistablishment* repousando suas crenças em instituições morais e éticas com a finalidade de consolidar e legitimar um regime político populista sob o manto da soberania popular e da democracia. Para subverter a democracia, é preciso se tornar democrático (Gouvêa; Castelo Branco, 2020, p. 100).

Apesar do esforço de maior neutralidade ao conceito, é certo que ainda prevalece, no senso comum e no manejo político, uma visão pejorativa do termo. Isso porque os populismos ganharam força em contextos de fracasso da transição socioeconômica e política, de uma sociedade tradicional agroexportadora, para uma sociedade moderna urbano-industrial e politicamente democrática (Gomes, 2022, p. 03). Nesse sentido, o termo seria invocado para identificar um processo histórico frustrado, normalmente referindo-se ao fazer político em países atrasados, subdesenvolvidos ou de terceiro mundo, que não lograram “alcançar o patamar de sociedade democrática e desenvolvida, segundo o modelo norte-americano” (Gomes, 2022, p. 03).

Atualmente, a ascensão de experiências de autoritarismo têm sido tachadas como populistas, a exemplo da eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América, do Brexit na Inglaterra, da ascensão dos nacionalismos de direita na França, na Polônia, na Eslováquia, na Hungria e na República Tcheca, além da eleição de Jair Bolsonaro no Brasil (Gomes, 2022). Mais recentemente, a eleição de Javier Milei, na Argentina, representa mais um exemplo do fenômeno na América Latina.

Portanto, ao menos nesse início de século, o termo tem sido especialmente utilizado como uma categoria de acusação, para apontar, através de um valor francamente negativo, a ascensão de políticos e políticas de extrema-direita ao redor do mundo que seguem um “polêmico estilo de fazer política” (Gomes, 2022, p. 03). O conceito diria mais sobre quem o utiliza, do que propriamente sobre aqueles taxados

de populistas, pois apontar o que seria o populismo e quem seriam os populistas seria uma forma de “identificar, para combater, aqueles que estão sendo definidos como os adversários ou inimigos da ocasião” (Gomes, 2022, p. 05).

Ousamos discordar que o termo tenha perdido seu valor heurístico e nos filiamos à corrente que acredita ser mais produtivo não fugir de sua utilização, pois seu uso já é uma realidade, na atual ausência de um termo melhor para descrever o ciclo político desse início de século (Rosanvallon, 2020). Assim, parece-nos mais produtivo tentar objetivá-lo ao máximo, elucidando o que se pretende dizer quando se fala em populismo (Lynch e Cassimiro, 2022) ou adotando o termo “populismos” para evidenciar a heterogeneidade do fenômeno.

As definições acadêmicas entendem o populismo como um modo de atividade política que, independentemente do conteúdo ideológico, divide a sociedade ao posicionar o povo contra elites corruptas ou moralmente inferiores. Segundo essa linha, a vontade do povo legitimado deve prevalecer, reduzindo ou encerrando os espaços de pluralismo (Tushnet, 2019).

Enquanto estilo de fazer política, os populismos contariam com um líder carismático que, num ambiente democrático ou de massa, busca ser o representante legítimo da maioria do povo contra o restante da sociedade, numa acepção homogeneizante da vida social. Trata-se de uma forma de fazer política que rejeita “a ideia democrática de representação como competitividade de visões de mundo plurais”, apelando para a dicotomia entre “povo” e “elite”; “o politicamente incorreto” e a invocação de “um risco de ruptura ou uma ameaça iminente” (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 15/17).

Sob esse viés, o populismo seria considerado uma ideologia frágil, que não tem conteúdo pré-definido nem responde às questões sócio-políticas centrais do debate público, podendo se associar, de forma independente, a outras ideologias e sistemas políticos mais estruturados, tais como o socialismo ou o liberalismo (Mudde e Kaltwasser, 2011). Na falta de conteúdo ou programa pré-definidos, pode estar atrelado a movimentos políticos de diferentes ideologias (esquerda, direita) ou formas de governo distintas (presidencialista, parlamentarista).

Algumas correntes doutrinárias frisam a necessidade de enfrentar o problema do conteúdo (dimensão substantiva) para analisar as variações do populismo e da resiliência das políticas implementadas em contextos populistas. Isso porque,

usualmente, o populismo se filia a uma versão de neoliberalismo nacionalista (populismo de direita) ou de socialismo nacionalista (populismo de esquerda) (Tushnet, 2019).

Os defensores desse tipo de abordagem destacam, por exemplo, como o populismo transformativo (ou Andino) pode ser compatível com o constitucionalismo democrático, pois, ao restringir direitos das elites, a exemplo da regulação de mídia hegemônica, não pode ser considerado iliberal (Tushnet, 2019, p. 383/384). É dizer, os populismos podem encarnar uma legítima aspiração de maior participação popular e de reforço democrático, quando promovem a ampliação de direitos fundamentais, a inclusão social e a distribuição de renda. Esse tipo de transformação, especialmente nos países com histórico colonial, torna-se possível através da redução do poder das elites tradicionais e o reconhecimento de populações marginalizadas como cidadãos.

Ainda há autores que apontam a uma possível gradação entre vertentes de populismo. Na versão “moderada”, o populismo não confronta a democracia e pode até mesmo fortalecê-la, através da ruptura com padrões políticos oligárquicos e ampliação da participação política. Em sua variante “*radical*”, ao contrário, apresenta-se como uma saída política antissistema, e:

(...) desafia o Estado de Direito em nome de uma possível democracia iliberal, apresentada como encarnada exclusivamente na figura do líder carismático. É o próprio Estado de Direito que é reduzido retoricamente pelo populista radical a um simples ardil, por meio do qual uma minoria – o *establishment* – burla ou viola a democracia, em detrimento da vontade do povo, para perpetuar um sistema injusto, porque explorador ou corrompido. **Uma vez que as limitações constitucionais à democracia serviriam apenas para perpetuar o *establishment*, invoca-se a necessidade de destruí-las por medidas excepcionais ou por uma estratégia deliberada de desmoralização para que o povo vença afinal** (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 19, grifo nosso).

Como se percebe, o conceito de populismo e as formas como os populismos podem se desenvolver não são consensos doutrinários, nem há consenso sobre a relação entre populismo e democracia. A depender da conjuntura especificamente analisada, a ascensão de um líder ou governo populista ao poder tem potencial para incrementar a democracia ou contribuir para erodi-la.

Retomando a “definição mínima de democracia” de Norberto Bobbio, é importante ressaltar que o método democrático impõe sérias exigências no respeito às instituições, em especial, aos partidos políticos, como os únicos sujeitos

autorizados a funcionar como elos de ligação entre os indivíduos e o governo (Bobbio, 1986).

A representatividade político-partidária tem como condição a existência de um ritmo, de um *timing* democrático: para serem respeitadas as regras do jogo e as instituições, devem ser cumpridas necessariamente as etapas constitucionalmente previstas da produção legislativa, por exemplo, com debates, negociações e procedimentos complexos, demorados e politicamente disputados (Rosanvallon, 2021). Frequentemente, o tempo de maturação desses debates institucionais não acompanha a demanda sócio-política.

O populismo invoca a abreviação desse tempo político e instaura, para tanto, uma pseudo aproximação permanente entre as pessoas e o fazer político, destituindo os intermediários, ou seja, os políticos tradicionais e os partidos políticos, já descredibilizados pela ineficiência em atender às expectativas sociais. O líder populista, sob esse aspecto, manteria um constante simulacro de democracia direta, de diálogo não intermediado com o “povo” que afirma encarnar (Rosanvallon, 2021).

Mesmo partindo do princípio de que não é possível presumir um caráter aprioristicamente anti-democrático ou autoritário no populismo (Halmai, 2019, p. 297; Gidron e Bonikowski, 2013, p. 20), vários autores reconhecem que as práticas populistas desafiam princípios básicos da democracia liberal. O iliberalismo, nesse sentido, decorreria da busca por estabelecer um “governo da maioria”, em desprezo aos direitos fundamentais das minorias, bem como ao sistema deliberativo e de pesos e contrapesos institucionais (Pappas, 2013, *apud* Gidron e Bonikowski, 2013).

Diante da multiplicidade das variantes para uma definição de populismo – algumas delas acima apontadas –, Pierre Rosanvallon considera que o populismo ainda é uma realidade a teorizar, o que demandaria apreender a essência do fenômeno. Muitas vezes os estudos se limitam a investigar as causas do voto populista, mas não conseguem compreender sua progressão no presente início de século, muito menos sua natureza e “dimensão de cultura política original que está redefinindo nossa cartografia política” (Rosanvallon, 2021, p. 44).

Rosanvallon faz ressalvas à ideia de que o populismo seria um simples sintoma de causas cuja análise é que seria realmente importante⁹¹ e sustenta que destacar a dimensão de protesto, estilo político ou discurso não auxiliaria nessa missão. Essas definições, para o autor, ignoram o fato – talvez demasiadamente incômodo – de que o populismo é uma proposição política, com coerência e força positiva, ofuscada, contudo, por sua frequente associação a figuras políticas do passado e à extrema direita (Rosanvallon, 2021).

Um outro problema à construção de uma teoria é que, ao contrário das grandes ideologias da modernidade (liberalismo, socialismo, comunismo, anarquismo, conservadorismo, governo representativo etc), o populismo não contou com obras teóricas de envergadura como base. Longe disso significar que o populismo é uma ideologia fraca, para Pierre Rosanvallon, a teorização foi simplesmente desnecessária para a sua expansão, ante a magnitude de sua capacidade de mobilização a partir do manejo das emoções (2021)⁹².

Por isso, o autor propõe uma crítica às abordagens doutrinárias que subestimam o fenômeno, ao tratá-lo como uma ideologia vazia. Em oposição, defende que o populismo é uma ideologia ascendente do século XXI promotora de uma cultura política centrada em cinco elementos constitutivos: (I) uma concepção do povo; (II) uma teoria da democracia; (III) uma modalidade de representação; (IV) uma política e uma filosofia da economia; (V) um regime de paixões e emoções (Rosanvallon, 2021).

Quando trata historicamente o populismo, o autor exclui de sua análise os regimes totalitários fascista e nazista. Essa perspectiva histórica reforça a distinção entre populismo e totalitarismo, ressaltando que o primeiro se desenvolve na democracia (Rosanvallon, 2021), ao contrário do segundo.

A história da democracia, contudo, não é linear nem corresponde a um parâmetro acabado e perfeito. Trata-se de uma história de lutas sociais intensas, por valores submetidos a constantes controvérsias e, ainda, de promessas não cumpridas

⁹¹ A exemplo: “o declínio da forma de partido; o abismo que se cavou entre a classe política e a sociedade; ou o apagamento da clivagem entre uma direita e uma esquerda igualmente incapazes de enfrentar as urgências do presente” (Rosanvallon, 2021, p. 45).

⁹² Essa ponderação do autor talvez antecipe algo que só consigamos realmente avaliar no futuro: do mesmo modo como vários outros aspectos da vida social, entendemos que o mundo contemporâneo prescindirá, cada vez mais, de grandes teorizações, pois essas são suplantadas pela velocidade das redes sociais, dos influenciadores digitais e da inteligência artificial.

que causam intenso desencantamento democrático na contemporaneidade (Rosanvallon, 2021). Esse ceticismo, diante da dificuldade de efetivamente promover igualdade entre as pessoas, fora debatido por Bobbio (1987), conforme já exposto em outros momentos da presente pesquisa.

Rosanvallon, assim, propõe um afastamento da ideia de que existiria um ideal democrático “abalado” pelo populismo, ao frisar que esse ideal democrático não existe nem se concretiza de forma absoluta. Se, por um lado, essa percepção parece nos condenar a um limbo teórico ainda maior, por outro, fomenta uma postura mais despida de preconceitos e compromissada com a construção de uma teoria mais compatível com a dimensão do populismo nesse início de século. Como consequência, ele entende que o populismo seria:

(...) uma **forma limite do projeto democrático**, pondo-o ao lado de duas outras formas limites: a das democracias minimalistas (a democracia reduzida aos direitos do homem e à eleição dos dirigentes) e a das democracias essencialistas (definidas pela instauração de um poder-sociedade encarregado da edificação do bem) (Rosanvallon, 2021, p. 56, grifo próprio).

Na análise do autor, quando a degradação atinge as democracias minimalistas, elas se transformam em oligarquias eletivas; por outro lado, quando atinge as democracias essencialistas, transforma-as em totalitarismo. O populismo, que seria uma forma limite ao instituir uma democracia polarizada, igualmente poderia degenerar para uma “democratura”, ou seja, para um poder autoritário “dotado de uma capacidade (variável) de reversibilidade” (Rosanvallon, 2021, p. 56).

Essa percepção propõe um deslocamento do eixo principal da crítica populista, retirando a centralidade do argumento de que o populismo seria uma forma de democracia iliberal. O autor reconhece correto qualificar de iliberal a tendência do populismo de, ao acusar os corpos intermediários de contrariar a ação dos poderes eleitos, “colocar em segundo plano e extensão (“societal”) dos direitos dos indivíduos com relação à afirmação da soberania coletiva” (Rosanvallon, 2021, p. 58); contudo, entende que é necessário aprofundar a crítica da própria teoria democrática que estrutura a ideologia populista.

Para fins da presente pesquisa, adota-se a teoria abrangente deste autor para uma definição de populismo, que parte do “desgaste daquela ideia de representação somada ao alargamento do juízo sobre as possibilidades de participação direta, não

mediada por instituições” (Rosanvallon, 2021, p. 29) e, no limite, pode se converter em democratura.

De acordo com seus cinco elementos constitutivos acima apontados, o populismo: (I) abandona a visão de mundo dividida em classes e invoca a ideia de um “povo-uno”, em oposição às elites ou castas; (II) adota uma teoria da democracia que privilegia mecanismos de democracia direta, polarizada e imediata, que rejeita e coloca sob suspeição organizações e partidos políticos, imprensa e instituições, potencializada pelo modelo das redes sociais; (III) em oposição à organização partidária, coloca-se como um movimento com a alegada pretensão de reunir toda a sociedade, através de um líder (“homem-povo”) que encarna de forma homogênea a vontade do povo-uno; (IV) defende um protecionismo econômico; (V) defende um protecionismo da vontade política interna, como uma forma de refundação democrática através da afirmação da identidade do povo. Este povo, supostamente homogêneo, é contraposto aos estrangeiros e aos organismos internacionais e supranacionais. O protecionismo, portanto, relaciona-se à própria segurança nacional; (VI) valoriza a primazia das paixões e emoções como um apelo à singularidade diante da insegurança do mundo atual e do ressentimento democrático; (VII) fomenta uma cultura de desconfiança em relação a todos, através de teorias da conspiração e de uma política de caráter religioso; (VIII) adota uma postura negativa, da recusa, através de uma “moral do nojo”, que vincula raiva, violência, confusão, radicalidade e impotência, impedindo qualquer deliberação ou busca de consenso (Rosanvallon, 2021, p. 61/118).

Na contemporaneidade, o populismo reflete o espírito de um tempo (Mudde, 2004) ou uma atmosfera, que, a partir do desencantamento democrático, gera a personalização da política e um apagamento dos partidos de ideias e projetos de longo prazo. Normalmente, os regimes populistas colocam em prática os princípios dos movimentos populistas, mas encontram um leque ainda mais amplo de formas híbridas possíveis. Esses regimes sempre se inserem, contudo, numa política preexistente que é catapultada pelos aspectos que alimentam os populismos, podendo, em especial, tomar a forma de populismos de esquerda ou de direita (Rosanvallon, 2021).

Para fins da presente pesquisa, adotaremos o termo “populismos do século XXI” para nos referir, em abstrato, a essa onda de líderes populistas, especialmente (mas

não apenas) de extrema-direita, que ascenderam ao poder nas últimas duas décadas. O termo “populismo”, por sua vez, será invocado sempre que estivermos diante da definição abstrata do conceito, trabalhada especialmente por Rosanvallon, sem prejuízo das contribuições de outros autores na análise do fenômeno. Adotaremos, por outro lado, o termo “populismo à brasileira” ou o adjetivo “populista” para caracterizar o movimento bolsonarista e o regime implementado durante os quatro anos de mandato do ex-Presidente (2019 a 2022).

4.3 O governo de Jair Bolsonaro no Brasil (2019 a 2022) como representante da onda populista internacional desde início do século XXI

Os antecedentes políticos e as condições sociais e políticas prévias à ascensão do ex-presidente Jair Bolsonaro já foram tratados alhures. Merece destaque, nesse momento, a tendência de progressivo fortalecimento do Congresso Nacional desde o governo Michel Temer, ao protagonizar a reação ao Lavajatismo e ampliar as prerrogativas do Poder Legislativo em relação ao orçamento⁹³.

Várias características e estratégias populistas foram adotadas por Jair Bolsonaro quando ainda era candidato, na polarizada eleição de 2018. O discurso eleitoral era *antistablishment*, contra a corrupção, em defesa da família tradicional brasileira e de providências enérgicas em relação à segurança pública, inclusive através da ampliação do acesso a armas por civis.

Ao analisarem o populismo no Brasil sob a ótica do discurso dos Presidentes entre os anos de 1989 e 2019, Ricci, Izumi e Moreira (2021) concluíram que Jair Bolsonaro se destacou pela reiteração de falas com teor polarizado e anti-pluralista, haja vista que o “povo”, em sua concepção, seria composto de compatriotas defensores dos valores da família tradicional cristã, excluindo-se outros nacionais.

Gouvêa e Castelo Branco igualmente enquadraram o discurso e o movimento incorporados pelo ex-presidente como populista, ainda que porventura sem sucesso em algumas de suas iniciativas. Identificaram que o ex-Presidente buscou a forja de uma pseudoconstituição, reiteradamente quebrou com tradições democráticas

⁹³ Através das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019, nº 126/2022.

brasileiras, perseguiu a ampliação de competências constitucionais do Poder Executivo, tendendo à promoção de um estado de exceção, e trabalhou para a imposição de restrições a direitos fundamentais, tudo isso através da “manutenção de um equilíbrio institucional de fachada” (2020, p. 105/123).

O Varieties of Democracy Institute⁹⁴ identificou, por sua vez, uma considerável queda nos índices de métrica da democracia liberal no Brasil, desde o *impeachment* de 2016, com queda ainda mais acentuada a partir do mandato do ex-Presidente Jair Bolsonaro. Sendo o iliberalismo uma das possíveis características dos populismos, o referido índice auxilia a confirmar os aspectos identificados pela doutrina apresentada.

De fato, na busca por legitimar o regime e a governança populistas, o ex-presidente teria buscado obter um ganho de poder utilizando-se das próprias regras do jogo democrático e apostou em métodos vistos, em maior ou menor grau, em outros governos populistas desse início de século (“propriedades variáveis” de populismo), a exemplo do moralismo político e religioso, da disseminação de *fake news*, da polarização e da militarização da política (Gouvêa e Castelo Branco, 2020).

Numa perspectiva da ciência política, Lynch e Cassimiro (2022) classificam o governo do ex-presidente no que denominaram de “populismo reacionário”⁹⁵. Os autores defendem que a forte carga antipluralista desse tipo de abordagem tem consequências antidemocráticas, por restringir a visão sobre quem seria “o povo” e não incentivar o ambiente de pluralismo político típico da democracia. O populismo reacionário atribuído pelos autores ao projeto bolsonarista se articula justamente em torno da destruição do horizonte democrático, ainda que imperfeito, estabelecido desde a redemocratização, de modo que:

“As eleições levaram assim à presidência da República um “falso Bonaparte”, ou seja, um político profissional de extrema-direita, habituado a arrebatar sua clientela eleitoral entre os nostálgicos da ditadura militar. Seu governo, desprovido de consciência jurídica e incompatível com a Constituição, é dirigido por reacionários radicais coordenados pelos filhos do Presidente. **Embora tenha passado seu primeiro ano escondendo-se por trás de uma agenda reformista, Bolsonaro não desejava reformar o regime, mas explorar o sentimento antissistema para destruí-lo.** Para tanto, seus radicais promovem uma “guerra cultural” amparada em diversas **técnicas do populismo reacionário contemporâneo**, entre as quais uma propaganda

⁹⁴ <https://v-dem.net/our-work/>

⁹⁵ Entendemos que esse conceito possui um paralelo com o que Isaiah Berlin chamou de “falso populismo”, conforme tratamos alhures.

clandestina voltada para a permanente intimidação dos críticos e contra o livre funcionamento das instituições” (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 66/67).

Apresentando-se como um herói antissistema, portanto, o populista reacionário (ou populista radical de direita) não está preocupado em formar consensos em torno de um projeto de país. Sua estratégia é explorar a polarização e as questões que o projetaram ao poder, notadamente a crise de legitimidade das democracias liberais e os valores encarnados pela oligarquia que representa o *status quo*. Explora o ódio ao sistema democrático dentro da democracia e em nome da democracia para mobilizar suas bases e intimidar os adversários, precisando ostentar, por isso, um poder – real ou imaginário – de forma permanente, inclusive através da ameaça de golpe (Lynch e Cassimiro, 2022).

Ainda na visão desses autores, a análise dessa erosão democrática revela o dilema enfrentado por populistas reacionários⁹⁶: ao mesmo tempo em que expressam o desejo de derrubar as instituições, há dúvidas se eles teriam a possibilidade de viver fora da democracia. Comparados a parasitas, devem questionar até que ponto pode ser explorado o ódio ao sistema democrático – ou a seus pilares e instituições – sem matar a democracia que lhe serve de hospedeira, mas apenas promovendo uma piora em sua saúde. Esse tipo de dilema não é raro no universo populista, que titubeia em suas ambiguidades e paradoxos, igualmente sentidos durante o mandato bolsonarista (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 191/192). A má administração desse dilema remete à ideia de degeneração democrática descrita por Rosanvallon, mencionada linhas acima, com a potencial conversão do populismo em “democratura” (2021, p. 56).

Além disso, a pesquisa desses autores, cuja obra foi publicada mais ao final do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro, expôs ideias sobre o legado imediato daquele projeto político para o país, resumidos em suas palavras:

(1) Bolsonaro deu forma e força a uma nova cultura política de extrema-direita que une elementos novos e velhos de ideológicas reacionárias e fascistas no Brasil e no mundo; (2) Criou no Brasil, um programa político, inspirado por Trump, que passa por explorar o ódio à democracia por meio da mentira sistemática; (3) Criou um método de aparelhamento administrativo, destrutivo das práticas republicanas, pela cooptação dos desclassificados e ressentidos na Administração, e pela intimidação dos bons e capazes. Agora ele tem o seu “pessoal” junto aos militares, policiais federais, procuradores e juízes, prontos para vazarem informações e sabotar investigações contra seus aliados.

⁹⁶ A exemplo de Donald Trump e Jair Bolsonaro.

(4) Criou, com a ajuda do Centrão, o suborno coletivo de congressistas pelo orçamento secreto, que ficará com um imenso problema orçamentário e político para os próximos governos. (5) Criou laços fortes com a Internacional Fascista de Trump, Orban, Salvini et caterva, para fazer o intercâmbio das técnicas de propaganda populista antidemocrática” (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 191).

Como se percebe, os autores defendem que o orçamento secreto se configurou em um dos cinco eixos principais de legado do governo de Jair Bolsonaro. A presente pesquisa não tem como validar ou refutar essa hipótese específica dos autores, tampouco é este o seu objetivo. Conforme se discorreu nos capítulos anteriores, contudo, é possível antever como o orçamento secreto desequilibrou a relação entre os Poderes da República e aprofundou um distanciamento entre a execução orçamentária e os objetivos consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Há autores que questionam o caráter populista do governo Jair Bolsonaro: citando Renato Lessa, Angela Gomes argumenta que, ao contrário de outras experiências, o ex-presidente não implementou um governo propriamente populista, mas apenas se dedicou à destruição e ao esvaziamento do Estado⁹⁷. Essas características seriam distintas das experiências “populistas” anteriormente vividas no Brasil – Getúlio Vargas, João Goulart, Luís Inácio Lula da Silva. Para a autora, atribuir-lhe a pecha de populista talvez tenha o valor, em tese, de inseri-lo na onda internacional, mas continue falando pouco sobre as características do governo e do populismo em si, cuja definição é tão disputada (Gomes, 2022, p. 07).

A ponderação é louvável, mas as discussões já travadas sobre o conceito de populismo mostram como o fenômeno, a cada nova onda histórica, conta com alterações e nuances, sem que a caracterização como populista perca seu valor descritivo. Ademais, entendemos que a aparente falta de objetivo ou de projeto de governo – e daí o fomento, na prática, de uma instrumentalização de instituições do

⁹⁷ Numa brevíssima comparação com outros governos populistas dessa nova onda de início de século pelo mundo, é possível exemplificar alguns fatos que diferenciam o governo do ex-Presidente brasileiro: (I) ao contrário do contexto polonês e húngaro (Merkel, 2018, p. 362), Jair Bolsonaro não integrou um partido populista e, em novembro de 2019, desfilou-se da legenda através da qual se elegeu (Ricci, Izumi e Moreira, 2021, p. 12); (II) igualmente ao contrário do contexto húngaro, onde o partido populista detém maioria no Congresso Nacional (Halmai, 2019, p. 303), no Brasil, o partido de um presidente populista nunca representou maioria no parlamento. O próprio Jair Bolsonaro não teve essa maioria ao longo de todo o seu mandato.

Estado brasileiro – não exclui a existência de um projeto e de uma governança populistas, alinhados às tendências da extrema-direita internacional.

As consequências aparentemente catastróficas das ações e omissões do governo – por exemplo, em relação à pandemia do coronavírus, à proteção do meio ambiente e dos direitos das minorias – não excluem a existência de uma agenda populista. É dizer, o desmonte do projeto constitucional de 1988 – inclusivo, mitigador da desigualdade e garantidor dos direitos fundamentais – é, também, um projeto. Nessa ótica, o populismo se implementa não apenas através das ações, mas também das omissões do governo, que podem contribuir para o desmonte do Estado de Bem-Estar Social projetado pela Constituição. Portanto, é possível entender que esse aparente esvaziamento de projeto constitucional no governo do ex-Presidente esconde, em verdade, um típico projeto populista, com a força reconhecida por Rosanvallon acerca do populismo (2021).

Nesse sentido, o sucesso do populismo dependeria muito menos do carisma do líder e muito mais de sua capacidade de impor agenda e moldar as políticas públicas, buscando proteção fora das instituições, “contornando-as” (Ricci, Izumi e Moreira, 2021, p. 13).

Para se sustentar no poder ao longo do tempo, a governança populista depende de “uma organização complexa, capaz de coordenar as instâncias locais e nacionais e de viabilizar a participação dos ativistas locais” (Gherghina e Soare, 2019, apud Ricci, Izumi e Moreira, 2021, p. 12). De fato, essas forças políticas e econômicas são dinâmicas e, diante de determinadas circunstâncias – ou por senso de oportunismo? – podem aderir à agenda do líder populista, ainda que originalmente não apoiem ostensivamente sua ideologia. Nesse sentido, o impacto de uma governança populista sobre a democracia será profundamente mediado pelos papéis das forças políticas tradicionais e pelo tipo de adaptação ou até de transformação ao qual estas se submetem (Mudde e Kaltwasser, 2018).

Não é possível enquadrar um determinado líder ou governo como populista com base em ação isolada ou descontextualizada. A depender do contexto e das outras ações a ela relacionadas, somadas, é que seria possível identificar a violação a princípios liberais ou a provocação de degeneração democrática (Tushnet, 2019). É necessário, portanto, observar o conjunto, a progressão e os efeitos dessas ações e, ainda a relação das forças populistas com as forças políticas tradicionais.

Essa última questão é bastante paradoxal, porque, como vimos, os populismos normalmente se instalam sobre as bases de uma sociedade extremamente ressentida com a política tradicional e com a democracia representativa. Como prescindem de golpes de estado e representam um regime democrático limítrofe, contudo, o líder populista precisa lidar com os outros Poderes da República.

No caso brasileiro, Jair Bolsonaro começou o mandato de maneira refratária ao Congresso Nacional, realizando críticas públicas inclusive ao “Centrão”, muito embora tivesse sido deputado federal pertencente a esse grupo político por mais de 20 anos. Da mesma maneira, os ataques ao Supremo Tribunal Federal se tornaram tônica permanente dos discursos do ex-Presidente para mobilizar seus apoiadores, que foram submetidos a uma permanente doutrinação através de *fake news* e do constrangimento à imprensa e ao jornalismo tradicionais.

É nesse contexto político que surge o orçamento secreto, inicialmente como uma alternativa, longe das lentes do público, para a instalação da governança populista entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo durante o governo de Jair Bolsonaro.

4.4 O orçamento secreto e a governança populista durante o governo Jair Bolsonaro no Brasil (2019 a 2022).

Quando discute o desafio de se manter a eficiência do poder, através da conciliação da liberdade e do exercício do poder nas democracias, Bobbio defende que as soluções para esse dilema são a separação dos poderes e a existência de um sistema parlamentar de apenas dois partidos. A formação de maioria tem a função de evitar a instabilidade de governo, que seria o maior inimigo da democracia. Para o autor, não haveria democracia de partido único e nem de mais de dois partidos, pois “onde existem muitos partidos o regime democrático é um regime sempre provisório, uma afortunada e casual pausa entre duas ditaduras” (Bobbio, 2014, p. 35/36).

O caso brasileiro desafia essa premissa. Embora, de fato, a pluralidade partidária e o conseqüente Presidencialismo de Coalizão possam se tornar *locus* de relações potencialmente espúrias entre os poderes republicanos, também são um marcador da identidade constitucional sob a vigência da Carta de 1988 e da cultura política brasileira republicana.

Conforme comentários já tecidos em linhas pregressas, parte da doutrina defende que o Presidencialismo de Coalizão brasileiro maximizaria a representatividade ao aliar separação de poderes, pluripartidarismo e sistema proporcional. Possibilitaria reduzir a centralização do poder no Presidente, ao obrigá-lo a negociar permanentemente com o Congresso a agenda do governo (Santos, 2003; Ricci, Izumi e Moreira, 2021).

Apesar desse potencial para contribuir para um equilíbrio entre os poderes, ao menos desde 2010, esse Presidencialismo de Coalizão sofreu desgastes que remetem aos desafios do pluripartidarismo descritos por Norberto Bobbio (2014) e que contribuíram para a mencionada crise de legitimidade da democracia representativa e do próprio Congresso Nacional, no Brasil. Como se viu, na experiência da Nova República, não é possível emplacar os projetos de governo ou macro reformas do estado sem o apoio do Centrão para formação de maioria no Congresso Nacional, obtido através da distribuição de emendas parlamentares e/ou de cargos na composição do governo.

Consoante as análises realizadas pelo TCU e pela pesquisa bibliográfica apresentada, a impositividade orçamentária (através da constitucionalização das Emendas Individuais e de Bancada Estadual) e o Novo Regime Fiscal já haviam deslocado o eixo da gestão orçamentária mais favoravelmente à intervenção do Parlamento no orçamento. A margem de agenciamento do governo sobre o dinheiro público e a flexibilidade orçamentária foram consideravelmente reduzidas. A ampliação do orçamento impositivo também teve consequências para o Presidencialismo de Coalizão da Nova República, que se baseava principalmente na distribuição (ou contingenciamento) de emendas pelo Poder Executivo a membros do Poder Legislativo.

Se, por um lado, o arbitramento de um mínimo obrigatório constitucional às Emendas Individuais e de Bancada Estadual poderia garantir a maior participação do Poder Legislativo nas decisões sobre o orçamento, por outro, pode simplesmente aumentar o custo dessa coalizão para o Poder Executivo.

Quando assume a Presidência da República, em 2019, Jair Bolsonaro encontra esse panorama. Especialmente no primeiro ano, o governo realizou poucos esforços no sentido de buscar uma coalizão com o Congresso Nacional, tendo enfrentado constantes tensões e conflitos (Ricci, Izumi e Moreira; 2021, p. 13). Além disso,

privilegiou a indicação de militares a cargos políticos da cúpula governamental, em detrimento da negociação dessas posições com os parlamentares (Gouvêa e Castelo Branco, 2020, p. 139).

A postura teve um custo prático: análise do Observatório do Legislativo Brasileiro aponta que, no primeiro ano de mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019), o índice de “sucesso” do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo atingiu o patamar mais baixo até aquele momento, desde a redemocratização, na ordem de apenas 31% de aprovação dos projetos do governo. A título comparativo, no ano de 2016, com toda a crise relacionada ao *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, esse índice chegou a 34% (Luz *et al*, 2022).

Apesar do orçamento secreto ter sido implementado desde o ano de 2020, a situação nunca melhorou durante o mandato do ex-Presidente Jair Bolsonaro: no ano de 2020, o referido índice atingiu apenas 3,6%; em 2021, chegou a 2,9% e, por fim, em 2022, atingiu apenas 11,7% de aprovação, pelo Poder Legislativo, das pautas propostas pelo Poder Executivo. O índice médio considerando os quatro anos de mandato foi de 12,3% de sucesso na aprovação dos projetos do governo junto ao Congresso Nacional.

A dominância do Poder Executivo, que indica a proporção das proposições do Poder Executivo aprovadas em relação a todas as proposições aprovadas pela Câmara dos Deputados, também demonstrou a prevalência das propostas de iniciativa do próprio Poder Legislativo: em 2019, a dominância do Poder Executivo foi de 5,29%; em 2020, chegou a 9,7%; em 2021, no menor índice da história da Nova República, chegou a 4,8%; finalmente, em 2022, atingiu os 41,2%. Esses índices são, todos, inferiores ao histórico de índices de dominância anterior ao mandato de Jair Bolsonaro, ao longo de todos os mandatos presidenciais, entre os anos de 1989 e 2019.

Mesmo considerando que os anos de 2020 e 2021 foram atípicos por causa da pandemia de coronavírus Covid-19, ambos os índices tiveram drástica queda desde 2019 em relação ao ano anterior. Quanto ao índice de sucesso das pautas do Poder Executivo perante o Congresso Nacional, houve uma recuperação discreta no ano de 2022. Quanto ao índice de dominância, a recuperação no ano de 2022 foi mais robusta, mas manteve-se abaixo da média dos primeiros 30 anos da Nova República.

Seria necessário aprofundar as pesquisas para compreender quais fatores foram determinantes – somados, ou não, à pandemia – para essa realidade identificada, exercício que não é da alçada da presente pesquisa. Por ora, é possível apenas apontar para a impossibilidade de estabelecer uma relação direta e necessária entre a pandemia e o insucesso do governo junto ao Parlamento, porque esse insucesso precedeu e continuou após a fase mais crítica da doença. Portanto, ao longo de todo o governo, não foi possível observar uma convergência entre os projetos do Poder Executivo e o apoio substancial do Poder Legislativo, quando comparado a todo o período anterior da Nova República⁹⁸.

Nem mesmo as pautas mais ideológicas e de costumes, encampadas por aquele governo, obtiveram sucesso no Parlamento. Com apoio minoritário ao Presidente:

Não foram raras as vezes em que o Centrão recusou pedidos ou projetos típicos do populismo reacionário, como de retorno ao voto impresso, anistia para fascistoides investigados por antidemocráticos, liberação de armas ou impeachment de ministros do Supremo Tribunal (Lynch e Cassimiro, 2022, p. 181).

Apesar da falta de sucesso do Poder Executivo na aprovação de seus projetos, as Emendas de Relator-Geral RP-9 ocuparam parte considerável do orçamento público. Conforme se demonstrou a partir dos Relatórios do TCU tratados no capítulo dois, em parte do período (anos de 2020 e 2021), superaram quantitativamente as Emendas Individuais e de Bancada. Por essa razão, o STF reconheceu a existência de um verdadeiro orçamento paralelo.

Uma vez estabelecido o percentual mínimo obrigatório de execução das Emendas Parlamentares (Individuais e de Bancada Estadual), a captura de outra parte do orçamento, através das emendas RP-09, foi um “aumento do passe” dos congressistas. Representou, assim, um mecanismo de avanço ainda maior do Poder Legislativo sobre os rumos do dinheiro público, sem as amarras – na verdade, a regulamentação constitucional – impostas aos outros tipos de emenda.

O Poder Executivo, por sua vez, cedeu a esta empreitada. Como explicitado no capítulo dois, na tramitação da LDO 2020, o Presidente voltou atrás do veto inicial às

⁹⁸ Esse aspecto inconclusivo não afasta a possibilidade de ter ocorrido o que Fernando Scaff chamou de “propina orçamentária” (2021) em algumas ou várias votações.

Emendas RP-9⁹⁹ e, posteriormente, propôs o PLN nº 51/2019 (convertido na Lei nº 13.957/2019), que possibilitou a criação do identificador RP-9 para designar as alterações e inclusões promovidas pelo Relator-Geral¹⁰⁰.

O Poder Executivo, ostensivamente, continuava a manter seu discurso contrário à política tradicional e às negociações entabuladas com o Poder Legislativo. Contudo, na prática, passou a liberar a execução de altos valores em torno dessas emendas.

Na contramão do movimento da última década de fortalecer e regulamentar as Emendas Individuais e de Bancada, priorizou-se a concentração de poderes no Relator-Geral do orçamento. Nos anos de 2021 e 2022, como apontou o TCU em seus respectivos relatórios, o Governo não pagou os percentuais obrigatórios das emendas constitucionalmente previstas, mas manteve alta execução das Emendas RP-9. Ou seja: deixou-se de cumprir a execução de emendas devidamente regulamentadas e que, *a priori*, atendem aos critérios de transparência e rastreabilidade dos recursos. Lado outro, manteve-se a execução obscura dessas emendas de Relator-Geral.

Ainda de forma contraditória ao discurso anticorrupção e contrário à política tradicional que permeou as eleições, adotou-se um mecanismo que, pela falta de transparência e dificuldade de controle do gasto público, reconhecidos pelo TCU e pelo STF, fomenta um ambiente mais propício à malversação e ao desvio de verbas.

Mais tarde, quando instada a prestar informações ao STF durante o processamento das ADPF's nº 850, 851, 854 e 1014, a Presidência da República abandonou os argumentos trazidos na tentativa de veto das Emendas RP-9. Mais do que prestar as informações requisitadas de forma objetiva, ativamente defendeu a prática e argumentou pela natureza *interna corporis* do assunto, tendo sido acompanhada pelas manifestações da AGU nos processos. Portanto, o Poder Executivo não demonstrou uma preocupação com todas as dificuldades envolvendo as Emendas RP-9 e seu impacto negativo na gestão do orçamento. Muito embora, àquela altura, o TCU já tivesse emitido o Relatório sobre as Contas da Presidência para o ano de 2020, com todas as críticas e apontamentos realizados sobre os procedimentos e valores envolvidos nas Emendas RP-9.

⁹⁹ Que, dentre suas justificativas, mencionava o aumento da rigidez orçamentária e as dificuldades de cumprir o Novo Regime Fiscal e a Regra de Ouro com a execução das referidas emendas.

¹⁰⁰ Conforme art. 6º, §4º, II, “c”, item 6, da LDO/2020, alterada pela Lei nº 13.957/2019.

Esses aspectos representam importantes indícios de que as Emendas RP-9 serviram para implementar uma dinâmica de interação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, mas cuja finalidade parece ter sido ligeiramente distinta daquela normalmente vista nas emendas parlamentares. Ao invés de representarem o poder de barganha do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, parecem ter funcionado como uma forma de o Poder Executivo garantir governabilidade sem precisar negociar com todos os Parlamentares, de oposição e de situação.

Através da designação das emendas concentradas na figura do Relator-Geral do orçamento, era possível driblar as regras de isonomia interna do Congresso Nacional. Tornou-se viável negociar e beneficiar com verbas públicas apenas parte dos Parlamentares ou grupos de interesse alinhado com o Governo. Ainda que isso não tenha possibilitado, como visto, uma robusta aprovação das pautas governistas, indubitavelmente privilegiou aliados políticos e serviu de fortalecimento do projeto populista em curso naquele momento.

Tanto o STF quanto o TCU ressaltaram a subversão das Emendas RP-9 com vistas a atender a interesses particularistas e eleitoreiros, conforme tratamos no capítulo dois.

É importante ressaltar que, em várias oportunidades, o ex-Presidente flertou com o autoritarismo, ilustrando bem o que Rosanvallon (2021) descreveu como um regime democrático limite. Apesar disso, salvo pontuais casos, não houve uma reação contundente do Poder Legislativo. Viu-se uma tolerância ou minimização das ameaças de Jair Bolsonaro aos demais Poderes da República, às instituições ou aos direitos das minorias. Em outros episódios, a omissão do Poder Executivo fez com que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, de forma conjunta ou independente, precisassem tomar a frente de providências socialmente essenciais¹⁰¹.

O STF, por outro lado, continuou sendo relevante alvo das críticas do ex-Presidente Jair Bolsonaro, acusado de ativismo e postura antidemocrática quando acatou pautas contrárias à linha daquele. Tornaram-se cada vez mais frequentes as ameaças de *impeachment* contra Ministros do STF. Contudo, os ataques à Corte

¹⁰¹ Foi o que ocorreu, por exemplo, ao longo da pandemia, período no qual o ex-Presidente adotou postura negacionista sobre a doença e buscou inclusive refrear as iniciativas de Governadores e Prefeitos que buscaram tomar medidas preventivas.

também não representaram uma reação pública ou do próprio Congresso Nacional, protagonista do antijudicialismo.

Identificamos que a interação estabelecida entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em torno do orçamento secreto representou uma forma bastante específica de governança populista. Não identificamos, na doutrina, a governança populista propriamente como uma propriedade essencial ou variável do populismo.

Pudemos compreender que a governança populista está diretamente ligada ao fato de os populismos se desenvolverem no seio das democracias. Isso porque, prescindindo de uma ruptura via golpe de Estado ou revolução, o governo populista precisará interagir com instâncias democráticas para se manter no poder. Issacharoff expôs que a governança populista representa:

uma forma de corrupção da governança democrática pela ação populista que reflete a desvirtuação da própria soberania popular. Pretende, o populista, através de ações políticas de curto prazo, de forma imediata e sem preocupação com o futuro, recompensar e favorecer um universo clientelista que se manifesta também pela inação do executivo. Na sua opinião, algumas ações são materializadas, como: ele tentará inferir e frustrar as divisões institucionais, forçando decisões unilaterais na quais os benefícios irão para os seus partidos e correligionários e os encargos aos oponentes; promessas de políticas públicas sem qualquer fundamento econômico sustentável etc.

(...)

A governança populista não é aspiracional, ou seja, não pretende ser um instrumento ativo de mudança política e social. Para alguns teóricos, a fim de cumprir esta ambição, a ousadia deve se insinuar no desenho institucional. Devem ser garantidas as condições básicas de progresso social e estabilidade institucional, porque o populista busca a efetividade fática e não só jurídica de seus movimentos (...) (Issacharoff *apud* Gouveia e Castello Branco, 2021, p. 161/162 – grifos nossos)

No caso do orçamento secreto, é possível identificar as características acima, pois se estabeleceu uma corrupção da governança democrática quando a prática agraciou parlamentares alinhados ao governo com as emendas designadas pelo Relator-Geral. A falta de critérios claros e transparentes na escolha política possibilitou o envio de altos valores para obras e projetos nos redutos eleitorais desses parlamentares, à revelia de um juízo de necessidade e do senso de prioridade que deveria pautar o orçamento nacional. Utilizar o alinhamento político ou interesses circunstanciais como critério de distribuição de verbas públicas também é uma forma de fomentar potencial vantagem eleitoral de alguns parlamentares em relação aos seus oponentes locais.

Essa sistemática desvirtua a soberania popular porque não respeita a isonomia entre os parlamentares, distribuindo as emendas sem critérios proporcionais à quantidade de estados e municípios, muito menos vinculadas às necessidades da população. Além disso, a falta de transparência impede que os órgãos de controle e os próprios cidadãos exerçam a fiscalização dos atos dos eleitos.

Como se depreende das análises do TCU já debatidas, o maior volume de Emendas RP-9 foi executado para custeio e, portanto, ações de curto prazo. Restou frustrada, contudo, a maior parte da execução das ações de longo prazo, alinhadas à programação e ao planejamento dos investimentos¹⁰². A inação do Poder Executivo teve papel fundamental nessa sistemática, já que literalmente terceirizou ao Congresso Nacional esse potencial de investimentos, quando destinou parcela considerável do orçamento à execução das Emendas RP-9, mesmo diante dos pífios percentuais de efetiva aplicação dessas verbas em obras e projetos relevantes.

Como se percebe, o Poder Executivo não adotou diretamente uma postura clientelista em relação às verbas do orçamento secreto, porque terceirizou essa função ao Relator-Geral do orçamento. Indiretamente, contudo, foi exatamente isso que ocorreu: através do alinhamento entre ambos, estabeleceu-se uma governança populista específica de distribuição das Emendas RP-9 pelo Relator-Geral, parlamentares e redutos eleitorais de interesse do projeto populista foram agraciados.

O orçamento secreto representou a terceirização do papel do Poder Executivo em relação ao investimento público: ao deixar que o Congresso Nacional dominasse ainda maior parcela orçamentária, estabelecendo com o Poder Legislativo uma forma de “parlamentarismo orçamentário” (Pinto, 2023), o governo abriu mão da gestão de boa parte do orçamento flexível.

Como consequência, cada parlamentar se comportou como ordenador de despesas, sendo “tratado como uma unidade orçamentária autônoma que passa ao largo do planejamento orçamentário e setorial” (Pinto, 2023), mas sem a obrigação

¹⁰² A impossibilidade de execução dos valores ocorreu, em vários casos, pela falta de exigência de projeto detalhado de engenharia quando da requisição das emendas. Após o empenho dos valores, as obras e projetos não estavam prontos para receber o investimento. Como consequência, essas verbas ocuparam parte do orçamento no ano da indicação das emendas e, nos anos seguintes, como restos a pagar.

sequer de mostrar seu rosto, já que as Emendas RP-9 prosseguiram vinculadas ao Relator-Geral do orçamento.

Diante da falta de transparência e de instrumentos de controle dessas emendas, além da excessiva autonomia dada aos parlamentares, essa sistemática emula uma forma de execução privada de verbas públicas (Pinto, 2024). Ao privilegiar a personalidade e os interesses de curto prazo na distribuição das Emendas RP-9 e exceder a mera correção de erros e ajustes, ainda é possível observar o potencial impacto dessas verbas na disputa das eleições municipais (Pinto, 2023), tornando-se meio eficaz de distribuição de recursos aos redutos eleitorais dos parlamentares.

Fernando Scaff (2021) ressalta que o tema das emendas do Relator-Geral não pode se limitar à discussão sobre a transparência na aplicação das verbas¹⁰³. Para o autor, a discricionariedade na distribuição de verbas aos parlamentares coloca em xeque a própria isonomia republicana. Afinal, a escolha do Relator-Geral não está condicionada às regras constitucionais inerentes às emendas individuais e coletivas previstas no art. 166 da CF, que contemplam igual e proporcionalmente a todos os parlamentares – de situação e oposição ao governo.

Por via de consequência, o instituto revelaria quebra de confiança no próprio sistema político representativo, ao afetar a isonomia entre os parlamentares (interna). Dessa forma, os eleitores também não conseguem identificar se os votos de seus representantes em determinadas pautas estiveram fundados em convicção política ou no incentivo financeiro dessa “propina orçamentária” (Scaff, 2021), assim descrita pelo autor porque consistiria em compra de votos parlamentares com o dinheiro dos impostos pagos pela população.

Igualmente, o pluripartidarismo se mitiga sob a ótica da supramencionada ofensa à isonomia republicana, uma vez que os recursos das Emendas RP-9 foram destinados aos parlamentares alinhados ao governo ou a redutos eleitorais de interesse do governo. Esta dinâmica subverte a lógica do sistema brasileiro de

¹⁰³ Ainda assim, é importante frisar que o parecer prévio que recomendou a aprovação das contas do Presidente da República com ressalvas em 2021, o Tribunal de Contas da União frisou “não haver uniformização de procedimentos para a distribuição ou alocação de despesas suportadas com recursos advindos de Emendas RP-9” e sugeriu a adoção de mecanismos mais transparentes e racionais de alocação dos recursos – disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/parecer-previo-do-tcu-propoe-aprovacao-com-ressalvas-das-contas-do-presidente-da-republica-8A81881E79E7B55B017A5ED46C616BC0.htm>.

privilegiar a atuação partidária e via sistema proporcional no parlamento, em detrimento de uma atuação pessoal dos congressistas (Limongi e Figueiredo, 1998).

Em arremate, as verbas distribuídas por força do orçamento secreto definitivamente não se prestaram a ser um instrumento ativo de mudança social, pois não estiveram articuladas a um planejamento nacional de investimentos ou fundamento econômico sustentável.

Esse movimento também revela outro aspecto importante do populismo do ex-Presidente Jair Bolsonaro: a existência de um projeto claro de descumprimento das obrigações constitucionais impostas ao Governo pela Constituição Federal de 1988.

Afinal, a materialização dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais, como visto, dependem de uma postura ativa de todos os Poderes Republicanos. Basta que o Poder Executivo não se posicione, ou o adote postura omissa em relação a esse projeto, que isso, por si só, o desestabiliza¹⁰⁴. Por essa razão, é possível compreender que o Poder Executivo não entendeu necessário, naquele primeiro mandato presidencial, filiar-se ao Presidencialismo de Coalizão, porque simplesmente não tinha grandes planos a aprovar através do processo legislativo. Pode-se considerar que o populismo à brasileira, nessa ótica, adotou uma vertente de inércia, com vistas à desmobilização do Estado de Bem Estar Social.

A cooptação do Poder Legislativo através da terceirização do orçamento, privilegiando os interesses imediatos, pessoais e eleitoreiros do Centrão, já era suficiente à manutenção desse projeto populista no poder. O Poder Executivo tinha plena ciência de que Emendas RP-9 representavam uma redução significativa da capacidade de investimento do Estado, porque esse aspecto constou expressamente das razões do veto inicial ao instituto. Ainda assim, anuiu com o protagonismo do Poder Legislativo sobre a margem flexível do orçamento da União. Essa postura do Poder Executivo corresponde a uma inação relevante à manutenção da governança populista aqui tratada:

Outra forma utilizada pelos populistas para consolidar a sua governança é a **inação do executivo**. Para Pozen e Scheppele, a inação representa, preliminarmente, uma falha intencional do poder executivo em resolver um problema público significativo em que o executivo está legalmente e funcionalmente equipado – embora não necessariamente obrigado a resolver. Porém, os autores acreditam que esta definição possui múltiplas

¹⁰⁴ Vide nota de rodapé nº 5.

ambiguidades, como: qual linha de base da ação contra aquela falha deve ser identificada? Medidas substantivas, de preferência legislativa, da demanda popular? (Gouveia e Castelo Branco, 2021, p. 170)

Além disso, os efeitos *backlashing* a essa inação do Poder Executivo provocariam a atuação do Congresso Nacional, do Poder Judiciário e das instituições democráticas, que se mobilizam para suprir a omissão (Gouveia e Castelo Branco, 2021, p. 172/173).

Por outro lado, quando as instituições são conclamadas a reagir à inércia do Poder Executivo, a exemplo do próprio STF, ficam ainda mais vulneráveis e suscetíveis ao discurso populista de que estão violando a vontade popular e o princípio da separação dos poderes, ao supostamente adentrarem na esfera decisória do poder executivo ou simplesmente limitar os poderes do líder. Em outras palavras:

Embora a inação do executivo possa ser representada por barreiras burocráticas, por outro lado, representa um tipo de governança populista para implementar sua política clientelista com o desejo de aferir a culpa e evitar a responsabilidade para alienar os principais partidários que preferem a passividade, para um horizonte de tempo político que os leva a descontar consequências futuras de inação. **Portanto, pode ser uma tática política racional que potencializa a degradação e as batalhas das instituições democrática, a polarização dos blocos políticos e a militarização da política**” (Gouveia e Castelo Branco, 2021, p. 173 – grifos nossos).

Em paralelo, o discurso e a governança populistas também auxiliaram a neutralizar o Ministério Público e manter o Supremo Tribunal Federal constrangido, chegando ao equilíbrio perfeito para o Centrão: o enfraquecimento do Poder Executivo e do Poder Judiciário, a um só tempo, o que proporciona a esse bloco de parlamentares maior acesso a dinheiro, poder e fomento ao antijudicialismo (Lynch e Cassimiro, 2022).

Isso posto, é fundamental ressaltar que não foi necessariamente o Poder Legislativo que se fortaleceu, de forma homogênea, com o orçamento secreto. Ao que tudo indica, esse fortalecimento contemplou os parlamentares vinculados ao Centrão que, de forma pessoalizada. Ao contrário dos benefícios do Presidencialismo de Coalizão indicados por autores referenciados (Ricci, Izumi e Moreira, 2021, p. 13), no manejo do orçamento secreto, houve a valorização apenas de determinados segmentos legislativos tidos por leais ou de interesse para a consolidação e expansão do projeto populista.

Trata-se de movimento que evidencia uma erosão no sistema de freios e contrapesos, por ação dos agentes que deveriam preservá-lo, aliando-se ou tolerando a decantação do populismo. Também vai na contramão do princípio da cooperação que deveria nortear a relação entre os Poderes da República, no sentido de promover a busca pelo objetivo comum de materialização dos direitos fundamentais.

Gouvêa e Castelo Branco lembram que a ideia de separação de poderes, ao contrário de sua definição clássica forjada para as finalidades do velho liberalismo, demanda novos requisitos de “equilíbrio e acomodação de esquemas constitucionais cujo pensamento já não se assenta em razões preponderantes de formalismo na proteção de direitos” (2020, p. 88). Caso contrário, pode-se estar diante do que os referidos autores identificaram como um “equilíbrio institucional apenas de fachada” (2020, p. 106), mediante a oportunística ação de atores políticos que, ao instituírem atalho para aplicação de vultosos recursos de forma obscura, furtam-se ao formato de uma coalizão realmente democrática.

Essa dinâmica desloca o modelo de Presidencialismo de Coalizão, antes focado não apenas na manutenção do presidente no poder, mas especialmente no fomento de uma “governabilidade”, da implementação de um projeto de poder – mais à direita ou à esquerda, mas sempre na busca de consensos – como se viu ao longo das primeiras décadas de coalização da Nova República. Por causa desse deslocamento, o orçamento secreto certamente deixará um legado nefasto para a construção de governabilidade aos governos posteriores, tanto sob a ótica orçamentária quanto política (Lynch e Cassimiro, 2022).

O fortalecimento setorial do “Centrão”, formado em sua maioria por políticos profissionais, reflete também a representação dos interesses privados das “elites” – paradoxalmente, aquelas que o populista alega enfrentar com seu governo. Thornhill ressalta que essa influência privada de atores da elite nas instituições públicas é um fenômeno visível nos governos populistas, de modo que os atores políticos também necessitam, após democraticamente eleitos, cumprir obrigações mantidas com aqueles que os auxiliaram a chegar ao poder. Nas palavras do autor, de fato, o fenômeno é especialmente visível no Brasil, onde “a dependência do governo em relação às elites regionais tem cimentado estruturas privadas de poder na sociedade, de tal forma que estruturas oligárquicas pré-nacionais estão em processo de reconstrução” (2021, p. 319).

Acontece que, desde 1988, não sem percalços, a política tradicional vinha sendo constrangida por uma Constituição Federal dirigente, que carrega em seu espírito e identidade um potencial transformativo das desigualdades sociais. Ao invés de promover a reação declarada a essas forças, portanto, através do orçamento secreto, o líder populista firmou uma cara aliança com elas. Quando os representantes das estruturas oligárquicas têm protagonismo no Congresso Nacional e se vêem diante de um Poder Executivo enfraquecido, a agenda e as políticas públicas do projeto constitucional de 1988, que dependem de um ativo esforço político para a mudança social, são mitigadas.

Portanto, ao longo de sua duração, o orçamento secreto representou uma importante faceta da governança desenvolvida pelo populismo à brasileira, funcionando como ferramenta de garantia de estabilidade junto ao Congresso Nacional. Por seu caráter (ao menos inicialmente) secreto, possibilitou ao ex-Presidente manter segredo sobre os Parlamentares efetivamente beneficiados e, perante o público, prosseguir com um discurso completamente paradoxal à aludida prática. Permitiu-se, assim, que os “poderes invisíveis” (Bobbio, 1986) que corroem o jogo democrático agissem.

Os apontamentos realizados ao longo do presente tópico visam a indicar como o orçamento secreto, embora não tenha configurado um rompimento constitucional, representou um movimento absolutamente incompatível com a democracia. Foi instaurado em meio a regime democrático limite, a serviço de interesses particularistas e eleitoreiros. Por todas as suas características e efeitos, deve ser entendido como um mecanismo de resistência à materialização do projeto constitucional implementado desde 1988 no Brasil.

Ao longo do presente capítulo, a lógica dos indícios, diretamente articulada à inferência abdutiva que permeia essa pesquisa, representou a possibilidade de apreender a realidade social em torno do orçamento secreto, através de uma abordagem não essencialista. Longe de funcionarem como uma resposta definitiva às questões postas, tais indícios conduziram um raciocínio concatenado e provocaram novas perguntas, ao priorizar um estudo prospectivo e de descoberta (Nóbrega, 2013). É esse caminho conduz à proposta analítica a seguir apresentada, agora através da dedução, para testar a principal hipótese de pesquisa: se o orçamento secreto configurou mutação constitucional inconstitucional pela via parlamentar.

5 NOVA PROPOSTA ANALÍTICA DO ORÇAMENTO SECRETO: A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL INCONSTITUCIONAL PARLAMENTAR

5.1 As Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional e a mudança constitucional

No Constitucionalismo contemporâneo, as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional têm ganhado destaque no debate sobre as investidas circunstanciais de alteração ao texto constitucional e o papel das Cortes em relação a essas propostas. O pano de fundo dessas discussões se relaciona à perspectiva de permanência e estabilidade do texto constitucional e, em paralelo, de sua capacidade de adaptação a novas demandas sociais, ao longo do tempo.

Lado outro, no direito comparado, é possível verificar o engajamento de governos descritos como populistas no emendamento formal e informal às constituições, para avançar em seus interesses ou consolidar seu poder (Colón-Ríos, 2021). Através da utilização das regras do jogo, subvertem instituições e práticas institucionais, promovendo mudanças na própria identidade constitucional, com potencial de contribuir para a corrosão e degeneração democrática.

De fato, a produção legislativa e o emendamento constitucional, quando ocorrem em contexto populista que acumula ataques à democracia, têm o potencial de afetar princípios constitucionais basilares e promover degeneração democrática, demandando a atuação das Cortes Constitucionais no controle de constitucionalidade (Colón-Ríos, 2021).

A discussão teórica sobre mudança constitucional pressupõe a distinção entre o Poder Constituinte, criador da Constituição, e o Poder Constituído, que, através da democracia representativa, produz legislação infraconstitucional e alterações na própria Carta. A partir do desenho das constituições escritas nos contextos democráticos, é possível verificar a conformidade de posteriores alterações constitucionais pelo Poder Constituído, limitado, implícita ou explicitamente, pela própria Constituição vigente (Colón-Ríos, 2022). Portanto, as normas constitucionais sobre a (in)alterabilidade da constituição refletem a (des)confiança, no momento de criação constitucional, sobre a (in)capacidade das gerações posteriores de modificar o texto constitucional com competência e discernimento, mantendo sua essência (Levinson, 2001).

As limitações à alteração constitucional, bem como a competência da Corte Constitucional para realizar o seu controle de constitucionalidade, podem ser explícitas, quando as Cartas já dispõem de normas acerca da mudança constitucional. Usualmente, são previstos procedimentos mais exigentes para a alteração constitucional (através de emendas ou revisão) do que para a produção da legislação ordinária, com o objetivo de preservar a Constituição e, ao mesmo tempo, manter sua força normativa (Silva, 2021). Também há constituições que preveem tipos diferentes de mudança constitucional e degraus de deliberação, a exemplo da distinção entre emendas ordinárias e revisão, como é o caso da CF/88.

Acontece que a alteração constitucional não está submetida apenas a eventuais limitações explícitas nas Cartas, mas também a limites implícitos, de natureza material. Segundo as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional, as Cortes Constitucionais têm competência e dever de interpretar e fixar esses limites implícitos. É possível defender que o Poder Judiciário tem o dever de invalidar emendas que terminem inaugurando outra ordem constitucional. As Cortes Constitucionais, portanto, funcionariam como uma espécie de árbitro sobre qual tipo de processo será adequado para determinado tipo de mudança constitucional pretendida (Cólon-Ríos, 2021), ainda que eventualmente não se debrucem, de forma direta, sobre o mérito da alteração

Alguns estudos ainda destacam que as alterações constitucionais podem ser formais ou informais, sendo que essas últimas não ocorrem diretamente no texto constitucional, mas, ainda assim, afetam estruturalmente a constituição (Levinson, 2001).

Segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz (2015), as mudanças formais estariam relacionadas aos processos de reforma previstos na Carta Maior, enquanto os informais estariam vinculados a meios de alteração constitucional “não produzida pelas modalidades organizadas de exercício do poder constituinte derivado” (Ferraz, 2015, *in* Gomes, 2022, p. 17). Canotilho, por sua vez, prefere a utilização da expressão alteração “não textual”, por entender que algumas alterações constitucionais cumprem formalidades, mas não são realizadas diretamente no texto da Carta Maior (Canotilho, 1941).

No campo da alteração constitucional, não há consenso doutrinário sobre a classificação entre as mudanças constitucionais possíveis, sendo necessário sempre

realizar uma análise de ordem conjuntural, atrelada às características de cada Constituição, enfeixadas por seus momentos históricos.

Para fins didáticos, com vistas a desenvolver a análise aqui pretendida, apontaremos a classificação das alterações constitucionais em: (I) textuais ou formais, referindo-nos a emendamento, revisão, substituição; e, (II) não textuais ou informais, a apontar a mutação constitucional.

5.1.1 Alterações textuais ou formais: emendamento *versus* revisão/substituição constitucional

Emendamento e revisão constitucional são alterações de natureza formal. É dizer, com efetiva modificação do texto da Constituição, e que podem ser assim diferenciados:

Uma emenda é uma alteração constitucional formal que ocorre dentro dos pressupostos da constituição e cujo efeito se enquadra confortavelmente na moldura estabelecida pela constituição. Nessa ótica, uma emenda pode ser entendida como um esforço para continuar no caminho do projeto de produção constitucional iniciado no momento fundacional. **Uma revisão, ao contrário, é uma alteração constitucional formal que parte do nosso entendimento do que a constituição significa e efetivamente autoriza através de seu espírito e projeto.** Uma revisão busca transformar a constituição em algo que ela não é, o resultado de uma mudança extraordinária que não é consistente com a moldura e os pressupostos constitucionais. Revisão, portanto, deveria ser compreendida como o desfazimento de uma constituição (Albert, 2019, p. 02 – tradução¹⁰⁵ e grifos nossos).

Por esse caráter destrutivo da revisão constitucional, Richard Albert prefere utilizar o termo substituição constitucional em lugar de revisão, para destacar a consequência de efetivamente trocar um texto por outro, desnaturando-o (2019, p. 18).

¹⁰⁵ No original: “An amendment is a formal constitutional change occurring within the existing presuppositions of the constitution and whose outcome fits comfortably within its established framework. In this light, an amendment may be understood as an effort to continue in the path of the constitution-making project that began at the founding moment. A revision, by contrast, is a formal constitutional change that departs from our understanding of what the constitution means and indeed allows by its spirit and design.5 It seeks to transform the constitution into something it is not, resulting in an extraordinary change that is inconsistent with its framework and presuppositions. Revision, then, as I will explain below, should be understood as the unmaking of a constitution”.

A distinção entre emendamento e revisão/desmembramento constitucional não deve automaticamente levar à conclusão de que as revisões constitucionais são proibidas em qualquer hipótese. Afinal, é possível que o texto constitucional preveja as hipóteses para sua própria revisão, ou que a interpretação das Cortes Constitucionais indique os limites implícitos a essas pretensões. A compreensão e a elaboração de teorias sobre esses limites, distinguindo emendamento de revisão constitucional, é de especial importância para evitar a destruição constitucional através de uma revisão revestida de emenda e, portanto, não autorizada explícita ou implicitamente pela própria Carta (Albert, 2019)¹⁰⁶.

O que deve ser protegido, portanto, é a essência da constituição. As alterações devem ser realizadas no sentido de aprimorar o funcionamento constitucional, e não de afetar suas provisões essenciais, pois o poder de emendar a constituição não inclui o poder de destruí-la (Roznai, 2013).

A limitação, explícita ou implícita, ao poder de emendamento e de revisão, guarda sintonia com a limitação a todos os poderes dentro do constitucionalismo moderno. Assim, o controle das alterações constitucionais pelo Poder Judiciário converte-se em mecanismo de garantia dos direitos fundamentais e de proteção a princípios violados por maiorias contingenciais (Roznai, 2013).

Por outro lado, a proibição ao emendamento não significa que todas as avenidas democráticas estão fechadas, mas apenas que o Poder Constituído está limitado no emendamento à Constituição. Afinal, o Poder Constituinte originário retém seu poder de revisão e até mesmo de ruptura constitucional (Albert, 2019). A depender do tipo de mudança pretendida, contudo, pode ser necessário transcender as instituições ordinárias de governo típicas da democracia representativa e envolver toda a sociedade, através de formas de democracia participativa que invoquem o “Poder Constituinte”, como, por exemplo, referendos e plebiscitos devidamente idealizados para, de fato, maximizar o debate e a discussão entre os cidadãos e dar legitimidade à alteração constitucional (Colón-Ríos, 2021).

¹⁰⁶Inclusive no sentido de evitar que uma mera emenda constitucional possa alterar as normas e limites sobre a própria mudança constitucional, esvaziando completamente o conteúdo proposto pelo Poder Constituinte como núcleo essencial da constituição.

5.1.2 Mutação Constitucional

Ao contrário do emendamento e da revisão/desmembramento constitucional, que são altera es no texto da Constiui o, a muta o constitucional   entendida como uma altera o informal, que ocorre sem mudança no próprio texto da Carta. Não há consenso doutrinário, contudo, sobre sua defini o, limites e distin o de outros institutos (a exemplo da interpreta o constitucional).

Virgílio Afonso da Silva prefere a utiliza o do termo “altera es não textuais” para caracterizar a muta o constitucional, por entender que frequentemente esse tipo de altera o ocorre em instâncias bastante formais, mas realmente fora propriamente do texto constitucional. O autor ainda critica a transposi o do conceito de muta o constitucional para a discussão brasileira, porque foi desenvolvido pelo Direito Público alemão, entre o final do século XIX e início do século XX. Aquele momento histórico não se confunde com a realidade do constitucionalismo pós segunda guerra, porque se referia a um contexto no qual “práticas políticas reiteradas conformavam o sentido do texto da constitui o e não havia uma instância judicial responsável por sua interpreta o” (Silva, 2021, p. 58/59).   dizer, não havia mecanismos de controle de constitucionalidade¹⁰⁷. Por essa razão, o autor entende que o conceito   obscuro e tem sido invocado para justificar uma mudança na interpreta o judicial,   revelia da necessária obediência aos constrangimentos de ordem linguística, metodológica e institucional que deveriam ser considerados quando dessa interpreta o. Afinal, a atividade interpretativa   uma atribui o de sentidos – e não a descoberta dos sentidos da norma (Silva, 2021).

José Gomes Canotilho, por sua vez, entende como transi o (ou muta o) constitucional “a revisão informal do compromisso político formalmente plasmado na constitui o sem altera o do texto constitucional” (Canotilho, 1941, p. 1228), ou seja, há mudança de sentido sem mudança no texto¹⁰⁸. O autor ressalta que a Constitui o não deve ser est tica e deve admitir muta o constitucional pela via interpretativa do

¹⁰⁷ Na origem, portanto, a muta o constitucional foi utilizada, sob a alega o de adaptar o texto   realidade adjacente, “para mascarar e legitimar atos de violência   Constitui o, mas, diante da ausência de um mecanismo de controle de constitucionalidade, acabou por se legitimar” (Pedron, 2011 *in* Soares, 2022).

¹⁰⁸ Em contraponto, o autor compreende que a altera o constitucional ocorre quando há revisão formal desse compromisso político, com altera o textual (Canotilho, 1941, p. 1228).

desenvolvimento do direito constitucional, desde que tais alterações se mantenham dentro do programa normativo, é dizer, que não contrariem os princípios estruturais (jurídicos e políticos) da constituição. Isso, contudo, não autoriza admitir mutações constitucionais inconstitucionais, que promovam uma verdadeira "realidade constitucional inconstitucional" (Canotilho, 1941, p. 1229). O reconhecimento das mutações seria, portanto, um ato legítimo de interpretação constitucional, tendo o autor comentado, no entanto, a dificuldade de distinguir os institutos, sobretudo "quando estiver em conta o primado do legislador para a evolução constitucional" (Canotilho, 1941, p. 1230).

Assim, uma mutação constitucional seria "admissível quando se reconduz a um problema normativo-endogenético, mas já não quando ela é resultado de uma evolução normativamente exogenética" (1941, p. 1229). Elabora uma crítica, por fim, às mudanças radicais no sentido de normas constitucionais por imposição da sobreposição dos fatos sobre a Constituição. Isso porque, através de uma interpretação constitucional de baixo para cima, legislador e órgãos concretizadores podem terminar provocando uma derrocada da constituição, a partir de uma "constituição legal paralela pretensamente mais próxima dos momentos "metajurídicos" (sociológicos e políticos)" (Canotilho, 1941, p. 1230). Canotilho, portanto, relaciona a mutação constitucional à interpretação e reconhece que o instituto deve ser limitado, rechaçando a primazia dos fatos sobre o direito.

No Brasil, a pesquisa desenvolvida por Júlia Cristina de Souza Soares (2022) apresentou um panorama doutrinário sobre as mutações constitucionais e ressaltou que a falta de consenso também atinge os estudos nacionais:

Verifica-se na doutrina pátria diferentes contornos e delineações das mutações constitucionais, com destaque para a ausência de consenso doutrinário quanto às hipóteses de configuração, modalidades/categorias, limites de sua idônea aplicação, bem como a sua real relação com a interpretação constitucional – ora tratadas como sinônimas, ora tratadas como integrantes de uma relação consequencial, ora tratadas como institutos diversos (Soares, 2022, p. 12).

Anna Cândida da Cunha Ferraz é apresentada no referido estudo como uma das representantes, no Brasil, da corrente integralista¹⁰⁹ de abordagem da mutação constitucional. Segundo a autora, o predito fenômeno pressupõe uma alteração do

¹⁰⁹ Pressupõe uma relação dinâmica e integrada entre política e constituição jurídica (Soares, 2022).

sentido, significado ou alcance da norma através de meios alheios ao poder constituinte instituído ou derivado. Portanto, a mudança pode ocorrer via interpretação judicial, produção legislativa ou costumes, e normalmente se percebe com uma certa evolução no tempo¹¹⁰. Como última exigência, a mudança não pode importar ofensa ao texto ou ao espírito da Constituição, devendo, nesse sentido, ser constitucional (Ferraz, 2015, *apud* Soares, 2022).

A mutação constitucional, no sentido acima, guardaria um paralelismo com a reforma constitucional. Como consequência, se a reforma constitucional encontra limites, a mutação constitucional também deve ser restringida e sofrer limitações até mesmo mais rigorosas do que aquelas impostas às alterações formais. Afinal, o poder constituinte reformador está expressamente previsto na Constituição, enquanto a mutação constitucional se desenvolve por meios outros. (Ferraz, 2015, *apud* Soares, 2022).

Sempre que forem violados os limites à mutação, estar-se-ia diante de uma mutação inconstitucional. Seria possível dividir as mutações inconstitucionais entre (I) manifesta contrariedade ao texto ou ao espírito constitucional e (II) processos anômalos. Os processos anômalos, para a autora, são práticas que paralisam ou impedem a plena aplicação das normas constitucionais (Ferraz, 2015, *apud* Soares, 2022).

A interpretação constitucional seria um dos meios através dos quais eventualmente é possível chegar a uma mutação constitucional. Portanto, os conceitos não seriam sinônimos, mas apenas relacionados. Quando, pela via da interpretação, houver atribuição de novos sentidos, significados ou ampliação do alcance da norma constitucional e, por consequência, a atribuição de um novo conteúdo, está-se diante de mutação constitucional (Ferraz, 2015, *apud* Soares, 2022).

¹¹⁰ Teria como pressuposto uma atuação permanente e difusa do Poder Constituinte, capaz de alterar informalmente normas constitucionais sempre que a realidade sobre a qual incidem houver se modificado tão profundamente que tais normas não possuam mais legitimidade. Auxiliaria a garantir adaptabilidade, estabilidade e durabilidade à Constituição (Amorim, 2014, p. 238), mesmo quando os poderes constituídos se mantivessem inertes em realizar uma alteração formal do texto socialmente almejada. O Poder Constituinte difuso, por sua vez, teria como principais características a latência (poder invisível), a permanência, a informalidade e a continuidade (Bulos, 1996, *in* Soares, 2022).

Há, contudo, uma relevante dificuldade imposta por esse raciocínio: se o ato de interpretar é criativo e pressupõe sempre uma atribuição de sentidos (e não a descoberta do sentido original da norma), há uma dificuldade teórica em realmente distinguir os institutos. Da mesma maneira, há uma dificuldade em distinguir a mutação constitucional via interpretação, no sentido acima adotado, da mudança de jurisprudência, da interpretação evolutiva e do preenchimento de lacunas, como se destaca na pesquisa de Júlia Cristina de Souza Soares (2022). A referida autora, buscando superar essa dificuldade, filiou-se à doutrina de Pedron (2011), mais adiante apresentada.

Raul Machado Horta, por outro lado, adotaria abordagem mais próxima à corrente formalista alemã¹¹¹ sobre a mutação constitucional, que a define como a superação do direito pela realidade. É dizer, a realidade constitucional seria mais ampla do que a normatividade constitucional (Horta, 2003, *in* Soares, 2022). Segundo analisou Júlia Soares (2022), essa linha não prevê limites ao instituto da mutação constitucional¹¹² e também não debate a relação entre esse instituto e a interpretação constitucional, afastando-se, portanto, da linha de Anna Cândida da Cunha Ferraz, alhures apresentada.

Adriano Sant'Anna Pedra entende que mutação constitucional é a alteração, sem afetar o texto, do sentido ou alcance das normas constitucionais, a partir de mudanças histórico-sociais ou fático-axiológicas. Para esse autor, a mudança social é o pressuposto da mutação constitucional, de modo que esta se diferencia de uma simples mudança de jurisprudência, por exemplo. A existência de uma demanda social efetiva e, portanto, da soberania popular, é que respaldaria democraticamente, para o autor, esse tipo de alteração constitucional¹¹³ (Pedra, 2009 *apud* Soares, 2022).

O autor ainda ressalta que a mutação pode ocorrer por diversos meios, a exemplo da interpretação legislativa, administrativa e judicial, além das práticas

¹¹¹ Há uma prevalência das forças políticas e sociais em face da Constituição, na linha de Laband e Jellineck (Soares, 2022).

¹¹² Não seria sequer possível dar um contorno exato ao fenômeno, que seria involuntário, espontâneo e sub-reptício. Essa mudança difusa da constituição, portanto, não estaria submetida a limites definidos, mas apenas e, no máximo, à “consciência do intérprete”. Pode ser impulsionada, por outro lado, pela opinião pública (Bulos, 1996 *in* Soares, 2022).

¹¹³ Para o autor, esse respaldo pela soberania popular é o que diferenciaria a mutação da mera interpretação. Contudo, não deixa claro que tipo de demanda social legitimaria, ou não, o instituto (Pedra, 2009, *in* Soares, 2022)

constitucionais. Com base na teoria da concretização, indica que os limites da mutação constitucional são aqueles impostos pelos elementos constitutivos da Constituição. É necessário manter um equilíbrio entre a supremacia e a força normativa da Carta Maior, em harmonia com o sistema constitucional, sob pena de a mutação constitucional se constituir numa realidade contrária à própria constituição (Pedra, 2009 *in* Soares, 2022). Júlia Soares (2022) assim sistematizou os limites elencados pelo autor às mutações constitucionais:

(i) a elasticidade do texto; (ii) as decisões vinculantes do Tribunal Constitucional; (iii) a vedação de abolição de cláusulas pétreas; (iv) a vedação de retrocesso para direitos e garantias fundamentais; (v) as restrições transcendentais (limites ideológicos, institucionais oriundos de crenças e exigências do bem comum e opinião pública); (vi) a aceitação legítima pela comunidade; (vii) a racionalidade das decisões; (viii) a competência conferida a outro órgão e (ix) a irretroatividade dos efeitos da nova interpretação (Soares, 2022, p. 36).

As balizas acima, como se percebe, exigem muito mais do que o mero respeito ao texto constitucional e, no levantamento realizado por Júlia Soares (2022), representam a proposta mais detalhada de indicação dos limites à mutação constitucional.

Para Nadja Botelho, algumas correntes entendem que a mutação constitucional é sinônimo da interpretação evolutiva¹¹⁴, frisando que esta última não é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário. Assim, mesmo para esse ponto de vista doutrinário, Poder Executivo e Poder Legislativo igualmente podem promover a alteração informal à constituição. Inclusive, a dinâmica das relações entre os Poderes pode deflagrar uma mutação constitucional. Nesse sentido, o processo legislativo, em específico, através de emendas constitucionais, leis e outros atos, é um meio de causar, confirmar ou afastar mutações constitucionais. Essa autora igualmente entende haver limites à mutação constitucional e as distingue entre autênticas e inautênticas. Também contribui para o debate ao sustentar que a mutação não necessariamente conta com um transcurso considerável de tempo para se perfazer (Botelho, 2010, *apud* Soares, 2022).

¹¹⁴ A interpretação evolutiva pode decorrer de mudanças na realidade fática ou simplesmente de novas percepções sobre o Direito (Botelho, 2010, *in* Soares, 2022).

Flávio Quinaud Pedron (2011) elaborou crítica de que a teoria da mutação constitucional tem sido utilizada de forma retórica, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal¹¹⁵. Sem legitimidade democrática, estaria sendo invocada para justificar decisões judiciais que, sob objetivos políticos, violam a ordem constitucional e princípios jurídicos. Propõe, por consequência, a adoção da interpretação construtiva do direito para legitimar democraticamente a construção das decisões judiciais, ao invés da mutação.

Nesse sentido, para o referido autor, a mutação não passaria do resultado da leitura semântica da Constituição e seria um instituto dispensável para os fins a que se propõe, porque a construção das normas sempre considera a realidade fática do intérprete. Assim, basta que a solução dos casos recorra à interpretação de regras e princípios jurídicos e não haverá a alegada necessidade de adaptar o texto à realidade, porque essa operação só faria sentido acaso se entenda que a Constituição é apenas texto, isolado da realidade que o circunda. Assim, a interpretação construtiva ou criativa, baseada em princípios jurídicos, já seria solução suficiente para a suposta questão justificadora da mutação constitucional, na construção das decisões judiciais (Pedron, 2011 *apud* Soares, 2022).

Por fim, Flávio Pansieri e Henrique Soares de Souza (2018) entendem que a mutação constitucional promove alteração no conteúdo das normas constitucionais, sem alteração de texto. O fenômeno encontra limites, contudo, no texto constitucional, no espírito da Constituição e nos princípios fundamentais. Apesar das inconsistências na utilização do instituto em decisões judiciais, defendem ser necessário aprimorar a teoria sobre suas características e limites, como vem buscando a doutrina no Brasil, e não abandonar o conceito (Pansieri; de Souza, 2018, *apud* Soares, 2022).

¹¹⁵ Em Tese de Doutorado sobre o assunto, invocou a Rcl. nº 4332/AC como caso modelo para analisar essa utilização retórica do termo. Argumentou que os votos dos Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes no referido processo propunham verdadeira alteração de texto, e não alteração da norma sob debate (art. 52, X, da CF/88). O caráter retórico do uso do conceito decorreria da falta de consenso, no próprio STF, sobre o sentido do termo, que termina sendo empregado sempre que determinada interpretação se mostra vanguardista. Para o autor, em verdade, a referida abordagem esvazia o instituto das emendas constitucionais (Pedron, 2011, in Soares, 2022). As críticas à análise desse autor, lado outro, são de que se restringiu a um único caso, cujos votos dos Ministros não formaram maioria no final do julgamento (Pansieri; de Souza, 2018 in Soares, 2022).

A análise realizada por Júlia Soares (2022) sobre as decisões mais recentes do STF que mencionaram o conceito de mutação constitucional¹¹⁶ aponta que, em várias ocasiões, a Corte invocou o termo sem explicá-lo, ou simplesmente negou a ocorrência de uma mutação constitucional na hipótese analisada. Em outras ocasiões, aplicou o conceito com grande variação semântica, tratando-o como sinônimo de: (I) “alteração de entendimento em razão da alteração da percepção do direito ou das consequências negativas de entendimento anterior”; (II) “evolução interpretativa”; (III) “oposto de interpretação literal”; (IV) “Backlash – alteração da jurisprudência do STF pelo Legislativo”; (V) “alteração do texto por outro texto”; (VI) “Reforma da Constituição sem alteração do texto” (Soares, 2022, p. 77/78). Portanto, nas decisões do STF, também não é possível observar uma definição precisa de mutação constitucional ou uma distinção clara de outros institutos relacionados à interpretação ou à simples alteração de jurisprudência.

Diante desse panorama, filiamo-nos à corrente inaugurada por Anna Cândida da Cunha Ferraz, complementada por alguns autores acima tratados, que reconhece a impossibilidade de se adotar, automaticamente, a primazia da realidade sobre a norma constitucional. Por conseguinte, a mutação constitucional, como qualquer outra reforma à constituição, deve ser limitada.

A nosso ver, embora atualmente não se refira mais a um contexto de ausência de controle de constitucionalidade, o conceito mantém seu valor heurístico, ao possibilitar essa fixação de limites às iniciativas que afetam a constituição sem lhe alterar o texto. Afinal, o fato de as Cortes Constitucionais realizarem o controle *a posteriori* das leis e atos da administração não elide a possibilidade de as mutações ocorrerem e persistirem. Tampouco passa despercebida a possibilidade de que a mutação constitucional, na atualidade, decorra da própria atuação das Cortes, através da jurisprudência.

Portanto, estamos cientes das críticas em torno do conceito e de que, originalmente, foi instrumentalizado para defender a prevalência do plano fático sobre o plano jurídico, afrontando a supremacia constitucional. Contudo, dada a sua

¹¹⁶ A autora analisou 57 julgados do STF, no período entre 2014 e 2019, que mencionavam a expressão “mutação constitucional” e aprofundou a análise qualitativa dos 12 julgados que possibilitavam um real debate sobre o conceito (Soares, 2022).

alteração ao longo do tempo e sua atual aproximação com a ideia de interpretação constitucional (Gomes, 2022), entendemos que sua utilização é adequada e pertinente ao desenvolvimento da presente pesquisa.

Propomos, diante do panorama doutrinário debatido, entender que a mutação constitucional é uma alteração de sentido ou de abrangência do conteúdo das normas constitucionais, sem alteração no texto da Carta. O instituto pode se decantar pela via da interpretação legislativa, administrativa e judicial, da produção legislativa e dos costumes – embora a interpretação judicial realizada pelas Cortes Constitucionais seja, por excelência, o meio principal de estabelecer as mutações constitucionais. Não é admissível a mutação constitucional, proposta por qualquer desses atores, que implique o estabelecimento de uma “realidade constitucional inconstitucional” (Canotilho, 1941, p. 1229).

Destacamos, ainda, quais devem ser os principais limites à mutação constitucional: (I) os sentidos possíveis do texto que está sendo interpretado; e (II) a preservação dos princípios constitucionais que dão identidade à Constituição (Barroso *in* Amorim, 2014, p. 250). Ou, em linha semelhante adotada por Flávio Pansieri e Henrique Soares de Souza (2018): (I) o texto constitucional (II) o espírito da Constituição e (III) os princípios fundamentais.

Filiamo-nos, portanto, à linha de que, embora o instituto possa ter o condão de atualização da Constituição frente a novas demandas sociais, práticas estatais contraditórias à Constituição Federal podem configurar mutação constitucional inconstitucional. Nessa hipótese, haverá a demanda por um juízo de (in)constitucionalidade de tais práticas (Amorim, 2014).

Defendemos, ainda, que a análise de (in)constitucionalidade das mutações considere a existência, ou não, de uma demanda social efetiva de respaldo democrático da alteração constitucional. É dizer, avaliar se há uma fundamentação conforme os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais para a mutação pretendida. A alteração constitucional, portanto, deve representar um reforço, e não uma ruptura, com a ordem constitucional.

Apesar de variações entre autores, as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional também reforçam como a alteração constitucional (nesse caso, formal) também deve preservar os núcleos fundamentais da Constituição:

As constituições tendem a estabelecer seus núcleos fundamentais e impedir que emendas constitucionais inconstitucionais possam afetar signos

nucleares e estruturantes como: (i) a preservação dos valores da constituição; manutenção dos valores substanciais da constituição; proteção de sua estrutura básica; (ii) núcleos estruturais básicos não podem ser removidos, danificados ou destruídos pelo emendamento constitucional; (iii) **estas regras vinculam não só o legislativo como também impede qualquer tipo de interpretação que possa macular seus valores fundamentais**; (iv) os atos do poder constituinte originário são supremos e tanto os parlamentares quanto os juízes devem proteger o núcleo material da ordem constitucional, ou seja, constitui obrigação constitucional; (v) as cláusulas de inalterabilidade formal são consagradas de forma explícita ou implícita nas constituições; (Gouvêa, 2024 – grifos nossos).

O raciocínio acima, aplicável diretamente às emendas constitucionais inconstitucionais, também se mostra relevante à análise da (in)constitucionalidade de mutações. Para alguns autores, como se viu, os limites à mutação constitucional deveriam ser inclusive maiores do que aqueles das alterações formais da Constituição. Portanto, se a alteração formal deve respeitar as limitações acima apontadas, é ainda mais pertinente que a alteração informal as observe.

5.2 Aplicação dos parâmetros de avaliação da ocorrência de mutação constitucional inconstitucional no caso do orçamento secreto

Conforme exposto no capítulo dois, o art. 144, III, do Regimento Comum do Congresso Nacional, efetivamente prevê a possibilidade de apresentação de emendas de Relator com a finalidade de atender às especificações dos Pareceres Preliminares. O orçamento secreto se tornou possível justamente através de alterações infraconstitucionais propostas no Parecer Preliminar do Relator-Geral do Orçamento, a partir da LOA 2020. Foi autorizada a propositura de emendas sobre um extenso rol de ações de nível nacional, possibilitando que o Relator-Geral concentrasse grandes poderes em relação ao manejo orçamentário.

Para além da previsão legal, foram estabelecidas práticas informais de propositura, distribuição e execução das verbas orçamentárias oriundas dessas emendas do Relator-Geral, carentes de fundamentação no interesse público e sem atendimento aos critérios de transparência. Principalmente porque todas as emendas ficaram vinculadas apenas ao Relator-Geral, sem revelar o Parlamentar efetivamente contemplado com a verba pública. A falta de uniformidade e centralização dos dados referentes às Emendas RP-9 igualmente dificultou sua análise adequada pelos órgãos de controle.

O STF já reconheceu que as práticas relacionadas ao orçamento secreto eram incompatíveis com a Constituição. Por todas as razões delineadas no referido acórdão, é possível compreender que o instituto promoveu efetivamente uma “realidade constitucional inconstitucional” (Canotilho, 1941, p. 1229), através do processo e da interpretação legislativos e da própria prática depois estabelecida em relação às Emendas RP-9.

Há, contudo, um aspecto não explicitado no referido acórdão, porque não fora levantado nas iniciais das ADPF’s analisadas. Da engenharia normativa descrita no capítulo dois, é possível identificar que o inciso III e o parágrafo único do art. 144, da Resolução nº 01/2006, são as normas que formalmente autorizam o Relator-Geral do orçamento a ter o poder por ele ostentado. Essas normas possibilitam que esse Parlamentar proponha exceções às limitações regimentais – e constitucionais – às emendas parlamentares.

A abertura normativa promovida por esse dispositivo e a interpretação legislativa a ele impressa, a nosso ver, promovem uma mudança de sentidos e abrangência das normas constitucionais sobre as emendas parlamentares, sem, contudo, haver qualquer alteração no texto da CF/88. Ainda que o orçamento secreto tenha sido posteriormente reconhecido inconstitucional, esteve em vigor, no formato inaugurado em 2020, ao longo de três anos¹¹⁷.

Feitas essas considerações, passa-se a aplicar as métricas de verificação dos limites impostos às mutações constitucionais, já debatidas alhures ao orçamento secreto.

5.2.1 Identificação da alteração não textual das normas insculpidas no art. 166 da Constituição Federal de 1988.

5.2.1.1 *A celeuma em torno da remissão ao Regimento Comum do Congresso Nacional.*

¹¹⁷ Conforme comentado no capítulo dois, há indícios de que, após o acórdão do STF, o orçamento secreto foi “remasterizado” através de outros tipos de emendas parlamentares, mas o tema não é objeto da presente pesquisa.

O art. 166, da Constituição Federal, em seus parágrafos 2º, 3º, 4º e 7º, dispõe de forma ampla sobre as emendas parlamentares ao orçamento¹¹⁸, fazendo remissão ao Regimento Comum do Congresso Nacional em duas ocasiões específicas: (I) para que disponha sobre a forma de apreciação das leis orçamentárias pelas duas Casas, aplicando-se, no que não for contrário às regras da seção, as demais regras aplicáveis ao processo legislativo e (II) para que disponha sobre a forma de apreciação das emendas parlamentares, pelo Plenário das duas Casas.

Tal remissão ao Regimento Comum do Congresso Nacional é a origem da tese de que o assunto seria estritamente *interna corporis* e, portanto, o Congresso Nacional teria plena liberdade nas deliberações sobre emendas parlamentares. Como consequência, o tema também estaria imune ao controle de constitucionalidade. Esta tese foi defendida pelas duas Casas do Congresso Nacional e pela Presidência da República, além de ter constado nos pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, ao longo da tramitação das ADPF's n° 850, 851, 854 e 1014, como se debateu no capítulo dois.

¹¹⁸ 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**.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - **sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias**;

II - **indiquem os recursos necessários**, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - **sejam relacionadas**:

a) **com a correção de erros ou omissões**; ou

b) **com os dispositivos do texto do projeto de lei**.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias **não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual** (grifos nossos).

(...)

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Eis o trecho do parecer da PGR que ilustra o raciocínio, com vistas a defender que não haveria matéria constitucional posta em discussão e que a pretensão de inicial exigiria analisar fatos e provas, vedada em ADPF. Isso porque, na ótica da PGR, os autores pretendiam que a execução das Emendas RP-9 fosse analisada caso a caso. Para tanto, apresenta a seguinte interpretação sobre o art. 166, §3º, da CF:

É certo que o art. 166, § 3º, da CF traz alguns requisitos para a aprovação das emendas ao projeto de lei do orçamento anual, mas, em nenhum momento, refere-se aos tipos de emenda (individual, de bancada estadual, de comissões, dos relatores). Uma vez respeitadas as balizas constitucionais, as hipóteses de cabimento de cada uma das emendas é matéria estritamente regimental. A propósito, a Constituição Federal somente faz referência expressa às emendas individuais e de bancada estadual (CF, art. 166, §§ 9º a 20).

Assim, a alegação de desvirtuamento das emendas do relator-geral não há de ser conhecida em controle concentrado de constitucionalidade. Suposta violação das normas da Resolução 1/2006 do Congresso Nacional é assunto interna corporis do Poder Legislativo da União (Brasil, 2021h).

Ou seja: ante a ausência de referência específica aos tipos de emendas na Constituição Federal, em vez de entender que as exigências constitucionais se aplicariam a todas as emendas porventura regimentalmente previstas, a PGR compreendeu que o Congresso Nacional tinha livre escolha das hipóteses de cabimento das emendas parlamentares.

No mérito, defendeu-se que o fato de as Emendas RP-9 não estarem previstas no texto constitucional não as torna inconstitucionais e que, na verdade, os autores das ADPF's buscavam o reconhecimento da contrariedade das Emendas RP-9 ao próprio RCCN, e não à Constituição. Tendo em vista que a norma regimental daria lastro legal às Emendas RP-9, a irresignação dos autores, na visão da PGR, seria política e deveria ser tratada no âmbito do processo Legislativo.

Discordamos da aludida posição porque entendemos que, na realidade, as emendas parlamentares estão tratadas na Constituição. Apenas se delegou ao Regimento Comum a definição sobre a forma como seriam apreciadas pelo Congresso Nacional. Interessante avaliar como evoluiu a redação do art. 166, §2º, da CF/88 durante as discussões da Assembleia Constituinte.

No substitutivo 2, de 18 de setembro de 1987, o dispositivo correspondia ao art. 187, §2º, com a seguinte redação, muito semelhante a dispositivos da Constituição Federal de 1969¹¹⁹:

[art. 187] § 2º Somente na comissão poderão ser oferecidas emendas, sendo conclusivo e final o seu pronunciamento, salvo se um quinto dos membros da Câmara Federal ou do Senado da República requerer a votação em plenário. Será considerada aprovada a matéria acolhida nas duas Casas (LIMA, 2013, p. 293).

No Projeto A, de 24 de novembro de 1987, houve substancial alteração no texto, que passou a corresponder ao art. 195, §2º, nos seguintes termos:

[art. 195] § 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (LIMA, 2013, p. 293).

Nos Projetos seguintes (B, C e D), já passou a constar a redação definitiva do referido artigo 166, §2º, da CF/88:

[art. 166] § 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (LIMA, 2013, p. 293).

Portanto, é perceptível que as alterações no projeto tiveram o condão de ampliar a apreciação das emendas parlamentares, antes taxativamente restrita às comissões. Pela primeira proposta, o Plenário seria acionado apenas se um quinto dos membros das duas Casas assim se manifestasse. Com a nova redação, que se

¹¹⁹ Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

(...)

§ 2º Observado, quanto ao projeto de lei orçamentária anual, o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo seguinte, os projetos de lei mencionados neste artigo somente receberão emendas nas comissões do Congresso Nacional, sendo final o pronunciamento das comissões, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em plenário, que se fará sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas comissões.

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

§ 1º Organizar-se-á comissão mista de senadores e deputados para examinar o projeto de lei orçamentária e sobre ele emitir parecer.

§ 2º Somente na comissão mista poderão ser oferecidas emendas.

§ 3º O pronunciamento da comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e, mais um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na comissão.

tornou definitiva da CF/1988, a competência para apreciar as emendas passou a ser do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Prever que essa apreciação ocorra na forma do Regimento Comum é uma decorrência óbvia do fato que os regimentos isolados, de cada uma das casas, não possibilitariam regulamentar os trabalhos legislativos unificados. Portanto, como se percebe, a forma regimental, prevista na CF/88, não se refere expressamente às possibilidades de propositura das emendas constitucionais (quem pode propor e quais os limites), mas sim à necessária apreciação pelo Plenário.

Defendemos, nessa toada, que o art. 166, §2º, da CF/88, veicula norma programática, de eficácia relativa complementável ou dependente de complementação legislativa (Diniz, 1989), pois não regula diretamente os interesses ou direitos consagrados (no caso, a propositura de emendas parlamentares ao orçamento). Outrossim, comanda o próprio procedimento legislativo, ao estabelecer o programa constitucional a ser desenvolvido mediante legislação integrativa da vontade do constituinte (Diniz, 1989). Normas dessa natureza, contudo, possuem eficácia jurídica, pois:

- a) impedem que o legislador edite normas em sentido oposto ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo da possível legislação integrativa que lhes dá plena aplicabilidade, condicionando assim a futura legislação com a consequência de ser inconstitucional;
- b) impõem um dever político ao órgão com competência normativa;
- c) informam a concepção estatal ao indicar suas finalidades sociais e os valores objetivados pela sociedade;
- d) condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário;
- e) servem de diretrizes teleológicas para a interpretação e aplicação jurídica (subsunção, integração e correção);
- f) estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos antagônicos a elas (Diniz, 1989, p. 103/104)

Consoante o raciocínio acima, é de se ver que, embora o art. 166, §2º, da CF/88 não preveja diretamente os tipos de emendas parlamentares, suas disposições impedem qualquer conduta contrária ao que estabelecem e devem condicionar, portanto, os trabalhos do Poder Legislativo em torno do tema.

Importante destacar que, quando a CF/88 delega aos regimentos internos do Congresso Nacional determinadas competências ampliativas das normas constitucionais, parece fazê-lo expressamente. É o que se percebe, por exemplo, do artigo 55, §1º, da CF/88:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
(...)

§1º É incompatível com o decoro parlamentar, **além dos casos definidos no regimento interno**, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas (Brasil, 1988, grifos nossos)

Da mesma maneira, o artigo 58, *caput*, é explícito ao determinar que o regimento, além da forma, também tem competência para prever atribuições das comissões permanentes e temporárias. No §3º do mesmo artigo, mais uma vez, a CF/88 explicita quando a norma constitucional é de eficácia limitada e programática, possibilitando que os regimentos ampliem as hipóteses constitucionais. No §4º, ainda do art. 58, também se explicita quando é delegada exclusivamente ao Regimento Comum a definição de determinadas atribuições. Eis a transcrição desses dispositivos:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas **na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento** ou no ato de que resultar sua criação (Brasil, 1988, grifos nossos).
(...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, **além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas**, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (grifos nossos).

§ 4º Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, **com atribuições definidas no regimento comum**, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária (Brasil, 1988, grifos nossos)

Por outro lado, os §§3º e 4º do mesmo art. 166 são, a nosso ver, normas de eficácia plena (Diniz, 1989), que impõem ao mesmo Poder Legislativo todas as limitações e hipóteses de cabimento das emendas parlamentares ali previstas. Portanto, em relação a tais limitações, não há qualquer eficácia relativa, contida ou limitada (Diniz, 1989) que justifique a alegação de que a matéria das emendas parlamentares seja *interna corporis* ou mesmo impassível de controle de constitucionalidade. Do comando constitucional, apenas no que tange à forma de

apreciação das emendas parlamentares pelo Plenário é que o assunto efetivamente estaria restrito à discricionariedade do Poder Legislativo¹²⁰.

Diante desse quadro, defendemos que, quando o art. 166, no *caput* e no §2º, refere-se à “forma regimental”, não seria adequado presumir que há competência do Congresso Nacional para ampliar o sentido ou a abrangência das normas previstas nos §§3º e 4º do mesmo art. 166, da Carta Maior.

Inclusive, quando a Resolução nº 01/1970 (Regimento Comum do Congresso Nacional) foi parcialmente recepcionada pela CF/88 e, ao longo de seus arts. 94 a 98, não eram previstas expressamente emendas de Relator-Geral do orçamento. Não seria possível presumir, *ab initio*, a conformidade desse tipo de emenda com a ordem constitucional a partir de então instaurada. As disposições regimentais, naquele momento, mencionavam, genericamente, emendas de iniciativa de parlamentares, ao que se compreende que seriam compatíveis com as Emendas Individuais.

Nesse sentido, entendemos que eventual pretensão de criar outros tipos de emendas parlamentares ou de criar emendas parlamentares fora das hipóteses do §3º apenas poderia se materializar, em tese, pela via do emendamento constitucional, e não através de normas regimentais. Inclusive porque tais normas versam sobre a interação entre os Poderes da República em matéria orçamentária, que a Constituição entende ser de iniciativa privativa do Poder Executivo. Essa foi, aliás, a providência adotada ao longo da última década, marcada pela constitucionalização do chamado orçamento impositivo, através das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019, nº 126/2022. Não sendo possível presumir que a Constituição possui previsões supérfluas, a partir do momento em que se reconhece o *status* constitucional das Emendas Individuais e de Bancada, torna-se ainda menos legítima a previsão regimental de outros tipos de emenda pela via do RCCN – ainda mais se contrárias a tantas outras normas constitucionais, como reconheceu o STF no caso das Emendas RP-9.

¹²⁰ Não é escopo do presente trabalho questionar todas as normas regimentais sobre emendas parlamentares, mas essa percepção poderia culminar na elaboração de outros trabalhos, sobre a competência do Poder Legislativo de criar espécies de emendas constitucionais, a princípio, via Regimento Comum. A constitucionalização do orçamento impositivo (emendas individuais e de bancada, além das emendas PIX) ressalta a atualidade da matéria.

Essa constitucionalização do tema sobre o assunto é o reconhecimento, no mínimo, da controvérsia em torno da tese do “assunto *interna corporis*”. O STF reconhece a natureza ínsita do Congresso Nacional para determinadas matérias. Na ADI nº 6.968, sob Relatoria do Ministro Edson Fachin, a Corte concluiu que não lhe cabia analisar a adoção de rito de urgência em proposições legislativas (BRASIL, 2022). O Tema de Repercussão Geral nº 1120, por sua vez, dispõe:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis* (BRASIL, 2023).

Consoante se observa, é possível o controle de constitucionalidade sobre a interpretação e o alcance até mesmo de normas regimentais do Congresso Nacional, quando caracterizado o desrespeito às normas constitucionais. Sob essa lógica, plenamente cabível a análise da constitucionalidade das Emendas RP-9, cuja previsão conta com normas regimentais que desafiam normas constitucionais sobre o orçamento.

5.2.1.2 O problema dos pareceres preliminares do Relator-Geral do Orçamento

No §2º do art. 166, da CF/88, prevê-se que as emendas parlamentares serão apresentadas à CMO, que é responsável pela emissão de parecer sobre elas, para posterior apreciação pelo Plenário, na forma regimental. Nestes dispositivos constitucionais, não há nenhuma menção específica ao Relator-Geral do orçamento ou às suas atribuições.

A Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, parte integrante do RCCN, dispôs detalhadamente sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a CMO. Segundo os artigos 15 e 16 do RCCN, a Presidência da CMO é responsável por indicar o Relator-Geral do orçamento¹²¹, conforme diretrizes estabelecidas na mesma Resolução. O Relator-Geral, por sua vez, apresenta Parecer

¹²¹ Conforme os aludidos dispositivos, a Presidência da CMO também indica o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator do projeto de lei do plano plurianual.

Preliminar (ou Relatório Preliminar, utilizado como sinônimo pela legislação), a ser aprovado pelo Plenário da CMO.

O RCCN prevê como tipos de emendas à despesa orçamentária apenas as emendas de Comissão (art. 43), de Bancada Estadual (art. 46) e Individuais (art. 49), enquanto o art. 144 fornece as diretrizes gerais sobre Emendas de Relator:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.

Como se percebe acima, os incisos I e II guardam estreita lógica com as limitações às emendas parlamentares previstas no art. 166, §3º da CF/1988. Isso porque se harmonizam com a necessidade de correções de ordem técnica e com a pertinência temática com dispositivos do projeto apresentado pelo Poder Executivo.

Contudo, o inciso III inaugura uma nova hipótese de matéria passível de emenda parlamentar: aquela com a finalidade de “atender às especificações dos Pareceres Preliminares”, elaborados pelo Relator-Geral do orçamento. O parágrafo único veda emendas cujo objetivo seja incluir nova programação ou acrescentar valores a programações do projeto. Contudo, prevê duas exceções à regra: as hipóteses de correção de erros e omissões e, novamente, as previsões dos Pareceres Preliminares.

A exceção atribuída ao conteúdo do Parecer Preliminar do Relator-Geral representa, a nosso ver, uma considerável ampliação das hipóteses limitadoras das emendas parlamentares, previstas pelo art. 166, §§ 3º e 4º, da CF/1988. Há, portanto, uma evidente inovação em relação às restritas hipóteses previstas na CF/88 autorizativas de emendas parlamentares.

Na mesma linha, a análise do TCU abordada no capítulo dois (Brasil, 2022c) destacou como, em 2021, foram apresentadas Emendas RP-9 com a finalidade de incluir novas programações ao PLOA, sem pertinência com a autorização

constitucional de correção de erros das projeções ou omissões do art. 166, §3º, III, a, da CF¹²².

No julgamento das ADPF's que analisaram o orçamento secreto, o STF havia indicado que as emendas de Relator-Geral do orçamento estariam originalmente vinculadas à correção de erros e omissões. A assertiva é verdadeira, mas incompleta. Rodrigo Oliveira de Faria (2022) ressalta a existência de norma regimental ampliativa dessa hipótese, na mesma linha das observações alhures sobre o art. 144, inciso III, do RCCN:

A redação do § 1º do art. 27 e do parágrafo único do art. 144 é praticamente idêntica e remete, além das hipóteses de erro e omissão de ordem técnica ou legal, ao disposto nos Pareceres Preliminares. Portanto, a inclusão de subtítulos novos e o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, a princípio vedada, tem como hipóteses de exceção – em ambas Resoluções – as mesmas previsões legais, remetendo, fundamentalmente (e esta é a questão central) ao atendimento das especificações contidas no Parecer Preliminar.

Tal elemento é central para o exame que aqui se propõe, **pois evidencia que, regimentalmente, há hipóteses expressamente consignadas para emendas de Relator-Geral fora das previsões estritas de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, ao contrário das afirmativas feitas nas ADPFs, que apontam para um desvirtuamento das emendas de Relator-Geral**. Destarte, ante a existência de previsão regimental, afirmativas acerca da existência de infringência às normas constitucionais, legais e regimentais pelas emendas de Relator-Geral do PLOA, para além das hipóteses de correção de erros ou omissões de ordem técnica e/ou legal, são, no mínimo, frágeis. E isso se dá independentemente da concordância com o fato de que persiste acúmulo e concentração de poderes na figura do Relator-Geral do PLOA (grifos nossos).

Há, **propositalmente**, uma remissão autorizativa para que o detalhamento das hipóteses de emendamento pelo Relator-Geral se estabeleça, efetivamente, nos Parecer Preliminar. Em outros termos: por expressa disposição da Resolução nº1/2006-CN, **existe a possibilidade de haver emendas de Relator-Geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, desde que estabelecidas no Parecer Preliminar** (Faria, 2022, p. 05 – grifos nossos).

¹²² 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.

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou (...)

Os arts. 51, 52, 53 e 56, do RCCN, por sua vez, definem toda a extensão das matérias e informações que devem constar nos Pareceres Preliminares produzidos pelo Relator-Geral¹²³ (Brasil, 2006a). A leitura dessas normas aponta que o Parecer Preliminar, elaborado por um único parlamentar, estabelece os parâmetros a serem observados quando da elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais. Determina, assim, “os limites e restrições que efetivamente

¹²³ Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.

Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes:

I – Parte Geral, que conterà, no mínimo, análise:

- a) das metas fiscais em função dos resultados primário e nominal implícitos no projeto, comparando-as com as dos 2 (dois) últimos exercícios;
- b) do atendimento ao disposto na lei do plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;
- c) da observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- d) das despesas, divididas por área temática, incluindo a execução recente;
- e) da programação orçamentária, comparada com a execução do exercício anterior e o autorizado pela lei orçamentária em vigor;
- f) de outros temas relevantes;

II – Parte Especial, que conterà, no mínimo:

- a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto;
- b) os eventuais cancelamentos prévios, efetuados nas dotações constantes do projeto, antecedentes à atuação dos Relatores Setoriais;
- c) as propostas de ajustes na despesa decorrentes da aprovação do Relatório da Receita e da reavaliação das despesas obrigatórias e da Reserva de Contingência;
- d) os critérios que serão adotados na distribuição da Reserva de Recursos;
- e) as competências temáticas dos Relatores Setoriais e do Relator-Geral e a estrutura básica de seus relatórios;
- f) os critérios a serem observados para a redução das desigualdades inter-regionais, em conformidade com o art. 165, § 7º, da Constituição;
- g) as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator;
- h) a classificação das emendas de Relator quanto à finalidade;
- i) (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015)
- j) o valor mínimo por Bancada Estadual para atendimento das emendas de apropriação, nos termos do art. 57;
- k) (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015)
- l) as medidas saneadoras necessárias para a correção de eventuais erros, omissões ou inconsistências detectadas no projeto;

Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:

I – determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática;

II – definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária;

III – (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015)

(...)

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer (grifos nossos).

condicionam, limitam e autorizam os atores, inclusive o Relator-Geral do PLOA” (Faria, 2021, p. 39) no exercício das prerrogativas do Poder Legislativo em torno do orçamento. Uma vez aprovado pelo Plenário da CMO¹²⁴, passa a definir as regras do jogo orçamentário e as diretrizes através das quais o Congresso Nacional intervirá nos projetos de leis orçamentárias encaminhados pela Presidência naquele ano (Faria, 2022).

Diante desse quadro, Rodrigo Oliveira de Faria (2021) analisou como as hipóteses de emendas de Relator-Geral foram previstas, ao longo dos anos, nos Pareceres Preliminares, conforme autorizado pelo art. 144, III, da Resolução nº 01/2006. O autor identificou que, ao menos desde 2016, o Parecer Preliminar conta com extenso rol de espécies de despesas que permitem ao Relator-Geral realizar alocações em programações de caráter nacional. A partir do PLOA 2020, quando foi criado o indicador de Resultado Primário RP-9, ainda houve a ampliação desse rol de ações:

Em relação às demais hipóteses indicadas na tabela, há autorizações específicas contidas nos Pareceres Preliminares e que fornecem indícios do alargamento de competências e atribuições enfeixados pelo Relator-Geral. Bastante ilustrativo, nesse sentido, é a **autorização ampla e genérica conferida pelo Parecer Preliminar do PLOA 2020 para que o Relator-Geral pudesse reforçar dotações de investimentos constantes do projeto ou incluir obras. Registre-se que tal autorização assemelha-se aos contornos também genéricos da autorização alocação em programações de caráter nacional e que, por estarem associadas a um amplo rol de matérias passíveis de intervenção, acabam por se estender a quase toda a programação constante do PLOA (Faria, 2021, p. 49/50).**

Por força dessa autorização regimental, um único Parlamentar, dentre o total de 594 deputados e senadores, passou a poder designar emendas numa miríade de matérias diferentes, de interesse e âmbito nacional, tendo o potencial de intervir em quase toda a programação do PLOA.

Além da prerrogativa de alocações de recursos via emendas de Relator-Geral, o Relator-Geral ainda possui a competência para (I) autorizar cancelamentos e utilizar o saldo da reserva de recursos para alocá-lo em emendas de bancada estadual e de comissão, conforme art. 57, III, §2º, da Resolução nº 01/2006; (II) definir recursos a serem deduzidos para compor a reserva de recursos, nos termos do art. 56 da referida

¹²⁴ Composta por 30 deputados e 10 senadores.

resolução¹²⁵ e (III) promover o cancelamento de dotações consignadas para outras despesas correntes classificadas como discricionárias.

Ao longo dos últimos anos, tem ocorrido uma ampliação quantitativa e qualitativa da atuação do Relator-Geral do orçamento. A título exemplificativo, ao contrário de anos anteriores, o PLOA 2020 não estabeleceu um percentual limite para que esse Parlamentar propusesse o cancelamento de dotações relacionadas a despesas correntes discricionárias. Da mesma maneira, têm sido ampliadas as autorizações de cancelamentos das dotações relativas a investimentos e inversões financeiras (Faria, 2021). Ainda a título exemplificativo:

As modificações qualitativas mais marcantes nesta reconstituição histórica são: i) a possibilidade de apresentação de emendas para incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional (Parecer Preliminar do PLOA 2020); ii) a incidência da faculdade de cancelamento, pelo Relator-Geral, também sobre GNDs 4 e 5 (desde o Parecer Preliminar do PLOA 2018).

No que diz respeito à autorização para reforço de dotações de investimentos constantes do projeto ou inclusão de obras, ou, acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual, que constaram respectivamente, dos Pareceres Preliminares dos PLOAs 2020 e 2021, pode-se vislumbrar tais modificações como **desdobramentos da faculdade relativa à autorização para “alocação de recursos em programações que tenham caráter nacional e que se destinem [...]”**, que consta nos Pareceres Preliminares, desta forma, desde o Parecer Preliminar ao Projeto de Lei nº 13/2014-CN (PLOA 2015). Portanto, no caso específico em comento, vislumbra-se mais uma mudança de redação do que propriamente uma inclusão adicional de autorização. De toda forma, nos dois últimos Pareceres Preliminares dos PLOAs (2020 e 2021), as duas espécies de autorizações constam dos respectivos Pareceres Preliminares conjuntamente. Mais remotamente, tais autorizações constam de forma dispersa nos Pareceres Preliminares, dificultando sua sistematização histórica (Faria, 2021, p. 56/57 – grifos nossos).

Ao compilar os valores objeto dessas prerrogativas do Relator-Geral do orçamento, Rodrigo Oliveira de Faria concluiu que esse ator sempre movimentou recursos expressivos, contudo, o tema permaneceu obscuro até o exercício de 2020. Isso porque, até aquele momento, não havia o indicador de resultado primário específico (RP-9) para evidenciar esses valores. O autor destaca que a criação desse indicador e sua manutenção pelos exercícios subsequentes não é a razão da

¹²⁵ As emendas de Relator-Geral são um exemplo de dedução da reserva de recursos (Faria, 2021, p. 53).

disfuncionalidade, porque a movimentação das Emendas RP-9 poderia ter ocorrido sem essa identificação.

O efeito prático da existência do indicador das Emendas RP-9 é atrair a incidência das regras orçamentárias que dificultam o cancelamento de emendas. É o que ocorreu, por exemplo, na Lei nº 14.144/2021 (LOA 2021), ao prever que o Poder Executivo apenas poderia cancelar dotações, dentre outros requisitos, mediante pedido ou concordância do respectivo autor da emenda (Faria, 2021, p. 63/65). Nesse sentido, além de concentrar todos esses poderes, ao se impor o indicador de Resultado Primário RP-9, o Relator-Geral ainda precisa ser consultado e anuir com o cancelamento da dotação.

Acontece que a iniciativa das leis orçamentárias é exclusiva do Poder Executivo e, nos termos do art. 63, I¹²⁶, da CF/1988, não é admitido o aumento de despesas nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente, salvo o disposto no art. 166, § 3º e § 4º¹²⁷. A implementação do orçamento secreto, como visto, fugiu dessas hipóteses constitucionais das emendas parlamentares. Embora não haja precedentes específicos sobre a interpretação do art. 166, § 3º, da CF/88, em julgados sobre emendas parlamentares a projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, o STF destacou a exigência de pertinência temática com o projeto de lei. Exemplificadamente:

1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. (...). 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente (Brasil, 2011).

¹²⁶ Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

¹²⁷ § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Em outras palavras, o que a letra b) do inciso III tutela é que o Congresso Nacional, através das emendas ao orçamento, não invada a competência privativa do Poder Executivo de iniciativa sobre a matéria, constitucionalmente estabelecida¹²⁸. A Constituição Federal estabeleceu as hipóteses, excepcionais no desenho constitucional, da participação legislativa em torno do assunto. O Art. 63, I, da Constituição Federal, deixa clara essa condição de excepcionalidade, ao prever os §§3º e 4º, do art. 166, como ressalvas à regra de proibição de aumento da despesa prevista. Diante desse quadro, as emendas parlamentares precisam manter pertinência temática com o projeto de lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo. Não podem, portanto, ser tratadas como institutos insulares e desgarrados daquele projeto.

No caso das Emendas RP-9, foi justamente isso que ocorreu: a previsão regimental que autorizou sua criação na LDO 2020 subverteu o sentido e as hipóteses previstas da Carta Maior sobre as emendas parlamentares.

Isso porque fica a critério do Relator-Geral do orçamento, a cada ano fiscal, estabelecer, a seu critério e nuto, quais matérias poderão ser objeto das emendas parlamentares por ele mesmo propostas. As disposições regimentais, portanto, têm o potencial de fomentar, na prática, orçamentos paralelos e desconexos em relação ao planejamento orçamentário estabelecido na Constituição Federal, sem demandar qualquer alteração diretamente no texto constitucional.

Como fez o STF em relação ao orçamento secreto, dispositivos da LDO e práticas relacionadas às emendas parlamentares podem ser submetidos a controle de constitucionalidade, a cada ano fiscal, pela via da ADI ou da ADPF. Mas isso não promove qualquer segurança jurídica de que, no ano seguinte, a mesma norma regimental não seja invocada para que conste no Parecer Preliminar previsão desafiadora da CF/88 no que tange às emendas parlamentares. Há, nesse sentido, um problema crônico em relação às emendas parlamentares no Brasil, conforme identificado no próprio acórdão do STF. Os Pareceres Preliminares, nesse sentido, são *locus* altamente permeável às mutações constitucionais.

¹²⁸ Conforme art. 84, XXIII, da CF/88: Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

5.2.2 A violação a princípios constitucionais: ótica jurídica e análise de efeitos do orçamento secreto

A CF/88 prevê as seguintes limitações explícitas à alteração textual da Carta, através do processo legislativo: (I) o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias¹²⁹ previu a possibilidade de emendas constitucionais de revisão, nos 05 anos seguintes à sua promulgação¹³⁰; e, (II) o art. 60, da CF/88, disciplina a legitimidade de propositura e o procedimento para tramitação de emendas ao texto constitucional¹³¹. O § 4º destaca as vedações explícitas ao emendamento, na forma de cláusulas pétreas de limitação ao Poder Constituído¹³². Como decorrência imediata das referidas cláusulas pétreas explícitas, o exercício democrático do poder deve ocorrer no seio da federação e estar sujeito aos controles recíprocos.

No bojo da ADPF nº 33/2006, o Supremo Tribunal Federal ainda enfrentou quais seriam os preceitos fundamentais a serem preservados pela legislação infraconstitucional, ou pela mudança constitucional. Reconheceu, explicitamente, os direitos e garantias individuais do art. 5º e outros, além dos princípios protegidos pelas cláusulas pétreas do art. 60, parágrafo 4º (forma federativa de estado, separação de Poderes, voto direto, secreto, universal e periódico).

Naquele julgamento, o STF também reconheceu os “princípios sensíveis”, cuja salvaguarda, segundo o art. 34, VII, da CF/1988, autorizaria intervenção federal (Brasil, 2006b). São esses: a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático, os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal, a prestação de

¹²⁹ Art. 3º A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.

¹³⁰ Essa janela temporal se encontra encerrada.

¹³¹ Por essa engenharia, a Carta Magna brasileira pode ser considerada rígida no que tange à previsão expressa de cláusulas pétreas, mas flexível quanto à possibilidade de emendamento sobre matérias evitadas de lateralidade. Essa característica pode explicar a grande quantidade de emendas aprovadas no período de vigência da Carta (total de 132) e, ainda assim, a resiliência constitucional acerca dos seus princípios fundamentais (Vieira; Barbosa, 2018).

¹³² Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

contas da administração pública, direta ou indireta, além da aplicação do mínimo constitucional em saúde e educação.

Ainda segundo o aludido acórdão, apenas o esforço hermenêutico poderá revelar os princípios constitucionais, mesmo que não explícitos, merecedores das “garantias de eternidade”, ou seja, cujos núcleos não podem ser mitigados (p. 07). Caberia ao STF, portanto, analisar os limites explícitos e os limites implícitos à alteração constitucional e infraconstitucional. Para o voto condutor do julgamento:

a lesão a preceito fundamental não se configura apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, **mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio** (Brasil, 2023e, p. 09).

Isso significa, portanto, que não apenas as violações diretas a cláusulas pétreas ou a preceitos fundamentais devem ser judicialmente tuteladas, mas também as regras que, concretamente, no contexto de determinada sociedade, conferem-lhes densidade normativa.

Ademais, as próprias cláusulas pétreas devem ser encaradas com o sentido de dar densidade normativa à materialização dos direitos e garantias individuais. Por essa razão, nos dizeres de Pinto e Duprat:

a mera organização legítima do exercício do poder (eleito democraticamente, separado funcionalmente e distribuído territorialmente) não é um fim em si mesmo e, em verdade, deve ser encarada como um instrumento para o objetivo essencial de implementação progressiva dos direitos e garantias individuais, previstos como última cláusula pétrea no rol em questão, já que todas elas possuem reflexividade normativa entre si” (Pinto; Duprat, 2020).

Segundo o raciocínio acima, as cláusulas pétreas de preservação das normas de organização política do Estado (incisos I, II e III do § 4º, do art. 60, da CF/88) só têm sentido de existir se estiverem voltadas à promoção dos direitos e garantias individuais (respectivo inciso IV). Acontece que os direitos, sejam negativos ou positivos, possuem um custo orçamentário para o Estado, sem o qual não se concretizam¹³³.

¹³³ Stephen Holmes e Cass Sustein (2019) desenvolveram ampla pesquisa sobre como os direitos negativos e positivos dependem diretamente do financiamento público. O estudo do orçamento chama a atenção para o quanto as liberdades individuais dependem de contribuições coletivas administradas por autoridades públicas.

Por esse motivo, a materialização das cláusulas pétreas e dos direitos fundamentais depende diretamente de garantias orçamentário-financeiras, que devem estar protegidas pelo princípio da vedação do retrocesso. Por consequência, a alteração constitucional de vinculações orçamentárias deve ocorrer exclusivamente com a finalidade de aprimoramento e racional alocação do gasto público, medidas que reforçam a identidade constitucional (Pinto; Duprat, 2020). Em outras palavras:

(...) não basta formalmente vedarmos que não haja mitigação da (I) federação brasileira; do (II) ciclo eleitoral mediante voto direto, secreto, universal e periódico ou mesmo, ainda, do (III) sistema de freios e contrapesos. É necessário que defendamos, mediante garantia de prioridade orçamentária efetiva, o compromisso civilizatório para com a realização intertemporal dos (IV) direitos fundamentais”.

Afinal, a razão de ser do Estado brasileiro e mesmo a finalidade da distribuição do poder federativamente, em um sistema balanceado de controle e sob influxo democrático-eleitoral, em última instância, é resguardar a vida digna de todos os cidadãos, por meio de serviços públicos e políticas públicas que implantem progressivamente a máxima eficácia dos direitos fundamentais (Pinto; Duprat, 2020).

A obtenção dessa máxima eficácia, num contexto de recursos escassos, exige o reconhecimento da irregularidade de despesas discricionárias ou voluntárias, que, por outro lado, inviabilizem a realização de despesas relacionadas ao cumprimento das metas das políticas públicas vinculadas a direitos sociais, a exemplo de educação e saúde. Isso porque deve haver “o respectivo custo de oportunidade na ordenação inconstitucional ou ilegal de prioridades alocativas” (Pinto, 2019).

Não por outra razão, como visto, o STF destacou, na ADPF 33/2006, que a prestação de contas da administração pública, direta ou indireta, e a adequada aplicação do mínimo constitucional em saúde e educação integram princípios constitucionais sensíveis. A prestação de contas, que pressupõe transparência do gasto público, esteve parcialmente inviabilizada no caso do orçamento secreto, como reconheceu o STF no julgamento das ADPF's nº 850, 851, 854 e 1014.

Nesse sentido, as normas orçamentárias indubitavelmente imprimem densidade normativa aos princípios fundamentais constitucionais e devem regular a participação do Poder Legislativo no orçamento público, porque ali consta o cerne e a limitação às

emendas parlamentares. Portanto, tais normas se conectam de forma íntima às cláusulas pétreas explícitas¹³⁴.

O cumprimento dos estritos limites impostos pela Constituição às emendas parlamentares se relaciona à manutenção da forma federativa de Estado, quando garante isonomia entre os parlamentares de diferentes estados na propositura de emendas; essa isonomia contribui para eleições livres e sem beneficiamento eleitoral indevido.

A imposição de que as emendas parlamentares estejam alinhadas ao planejamento orçamentário de longo prazo e ao projeto apresentado pelo Poder Executivo chancela a necessária sinergia entre as diretrizes propostas pelo Poder Executivo em matéria orçamentária e a margem de alteração possível pelo Poder Legislativo. Está-se no campo da separação entre as funções desses poderes e, ao mesmo tempo, da incorporação do necessário espírito de cooperação entre ambos na elaboração do orçamento (Gouvêa, 2019). Essas providências, ao imprimirem racionalidade e senso de prioridade ao gasto público, devem reforçar a materialização de direitos e garantias individuais.

Da mesma maneira, as limitações às emendas parlamentares dão densidade à preservação dos preceitos fundamentais já apontados pelo STF na ADPF nº 33/2006, alhures tratada. Contribuem para a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático ao manterem um equilíbrio entre as funções de cada um dos Poderes, de acordo com o desenho constitucional. Ao imprimirem melhor realização do gasto público, repita-se, contribuem para a preservação dos direitos da pessoa humana. Sob uma interpretação sistemática, as emendas parlamentares igualmente devem se submeter à prestação de contas da administração pública e não podem interferir ou obstar o cumprimento de aplicação do mínimo constitucional em saúde e educação.

¹³⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Impõem-se às emendas parlamentares, ainda, todos os princípios que regem o orçamento público, devidamente tratados no capítulo um. Destacam-se os fortes indícios, apontados pelo TCU e pelo STF e narrados ao longo do capítulo dois, acerca das violações aos princípios da economicidade, da transparência e da programação.

O princípio da economicidade tutela a eficiência econômica do gasto público. No caso das Emendas RP-9, não foi possível identificar com clareza os critérios utilizados para a designação das emendas, muito menos a realização de um juízo de eficiência. A escolha do gasto público tendo como critério principal as alianças políticas mantidas pelo Relator-Geral evidentemente não demonstra a adoção desse princípio.

O princípio da transparência, por sua vez, foi tratado detalhadamente pelo acórdão do STF e pelo TCU. O TCU reportou a ausência de dados centralizados sobre as Emendas RP-9 e as dificuldades que isso impõe para atuação dos órgãos de controle e para a comparabilidade dos dados. O STF frisou que a mera publicidade dos dados relacionados às Emendas RP-9 não era suficiente ao cumprimento de todos os critérios de transparência e prestação de contas do gasto público.

Ademais, não houve o cumprimento integral da decisão cautelar que buscou sanar a questão: (I) apenas 70% dos deputados federais e 85% dos senadores prestaram esclarecimentos sobre as Emendas RP-9 por eles indicadas; (II) as informações prestadas, por sua vez, correspondem a apenas um terço do valor total gasto com emendas do relator; e (III) as informações prestadas são desorganizadas e imprecisas e não detalham efetivamente em quais municípios e projetos foi aplicada a verba, carecendo de confiabilidade e segurança (Brasil, 2023, peça 369, p. 69/71). Até hoje, portanto, não se tem conhecimento de todos os parlamentares efetivamente agraciados com tais verbas, nem o destino concreto de todo esse dinheiro.

Por fim, o princípio da programação deveria expressar a evolução histórica do orçamento, que deixou de ser um mero cruzamento entre receitas e despesas para efetivamente se dirigir ao atendimento dos objetivos constitucionais. Entendemos que este é o princípio mais problematicamente afetado pelo orçamento secreto, notadamente a partir das descobertas do TCU sobre os impactos na capacidade de investimento do Estado em tempos de crise fiscal.

Sobre o desvirtuamento de normas da Constituição Federal pelo orçamento secreto, o acórdão do STF destacou que: (I) a inclusão de novas programações e despesas ao orçamento através das Emendas RP-9 viola as diretrizes constitucionais

de planejamento, transparência e responsabilidade fiscal, em ofensa aos arts. 165 e 166 da Constituição de 1988; (II) configura desvio de finalidade distribuir as emendas para buscar adesão às pautas do Governo, o que viola o desenho constitucional da separação dos poderes insculpido no art. 2º da CF/1988 por deixar o Poder Executivo desproporcionalmente submetido ao grupo de parlamentares aliado ao Relator-Geral; (III) ao desequilibrar a distribuição racional do orçamento, a prática é contrária aos objetivos da República, tais como promoção do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, e à promoção do bem de todos, nos termos dos arts. 3º, II, III, e IV, e 170, VII, da CF/1988; (IV) configura, assim, um regime de exceção orçamentária, à margem da legalidade, promovendo a aplicação de recursos em pautas secretas, sem identificação dos parlamentares, sob uma lógica exclusivamente patrimonialista e formalista, configurando livre arbítrio com o dinheiro público; e (V) o planejamento orçamentário fica inviabilizado e promove desequilíbrio inclusive no próprio processo democrático, ao beneficiar redutos eleitorais de determinados candidatos, pois os gastos estão sendo realizados em benefício do próprio ordenador da despesa (Brasil, 2023e, peça 369).

Ainda é possível destacar outros efeitos do orçamento secreto para corroborar que configurou uma "constituição legal paralela pretensamente mais próxima dos momentos "metajurídicos" (sociológicos e políticos)" (Canotilho, 1941, p. 1230).

De início, por ter promovido uma falta de isonomia interna no Congresso Nacional (entre parlamentares), isentando o Poder Legislativo da necessária responsabilidade orçamentária e do cumprimento dos objetivos da República através do orçamento público, desequilibrando a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo.

Conforme se verificou das conclusões do TCU, além de não terem cumprido com os deveres de transparência e de não ser possível avaliar adequadamente a aplicação do dinheiro público através da Emendas RP-9, a mera existência dessas emendas já tornou o orçamento público muito menos flexível, tomando espaço de outras iniciativas e reduzindo a capacidade de investimento do estado.

Esses efeitos observados pelo TCU e pelo STF, decorrentes da execução das Emendas RP-9, relacionam-se ao problema estrutural das excessivas prerrogativas do Relator-Geral no Regimento Interno do Congresso Nacional. Tal questão também

se insere na tendência da última década, de o Congresso Nacional buscar cada vez mais participação em matéria orçamentária, fomentando o que Élide Pinto chamou de “parlamentarismo orçamentário” (2023), criticado nos seguintes termos:

Aqui não se está apenas a questionar a pessoalidade e o curto fôlego do repasse, haja vista o seu desiderato implícito de novamente impactar a dinâmica eleitoral municipal. **O que demanda especial reflexão é a natureza constitutiva do fenômeno: cada deputado e senador pode vir a se comportar como ordenador arbitrário de despesas até o limite da sua emenda pessoal, pois cada mandato parlamentar tende a ser tratado como uma unidade orçamentária autônoma que passa ao largo do planejamento orçamentário e setorial.**

Em uma analogia com a Teoria do Órgão, de Otto Gierke, cada parlamentar seria o órgão responsável não só pela elaboração, mas também assumiria a responsabilidade, ainda que indiretamente, pela execução, como uma **espécie privilegiada de ordenador de despesa da transferência especial da sua emenda impositiva, até porque seu próprio mandato corresponderia a uma heterodoxa unidade orçamentária** (Pinto, 2023 – grifos nossos).

A referida crítica se referia à impositividade das emendas individuais e de bancada, mas também é didática sobre as principais questões envolvendo as emendas de Relator-Geral. Isso porque, mesmo não tendo caráter impositivo, como bem identificou o TCU, as Emendas RP-9 ocuparam um espaço fundamental no orçamento, porque a sua mera previsão já obstou a indicação de outros gastos, a gerar verdadeira fossilização das margens discricionárias do orçamento.

Foi possível verificar, portanto, que o orçamento secreto efetivamente afetou cláusulas pétreas constitucionais e normas que buscam lhe dar densidade, ao instituir um regime orçamentário paralelo ao que a Constituição Federal prevê. E mais: eventual lacuna constitucional acerca dos tipos de emendas parlamentares havia sido suprida, poucos anos antes, com as supervenientes Emendas Constitucionais do orçamento impositivo. Não se justificava, portanto, a implementação paralela das Emendas RP-9 para garantir a participação do Congresso Nacional no orçamento, que já estava constitucionalizada.

O TCU e o STF, além de terem identificado esse aspecto, constataram que o Congresso Nacional não cumpriu integralmente o dever de transparência acerca das Emendas RP-9 executadas entre os anos de 2020, 2021 e 2022. Entendemos que esse contexto reforça a ocorrência de uma mutação constitucional inconstitucional empreendida pelo Parlamento, já que demonstra como a prática surtiu efeitos e que

ainda existe uma parcela do orçamento executada no referido período que permanece obscura.

5.2.3 A ausência de demanda social efetiva a respaldar democraticamente a alteração constitucional

Como argumentado alhures, aderimos à posição doutrinária de que uma mutação, para ser constitucional, deve atender a uma demanda social concreta de atualização ou ampliação de sentidos da norma constitucional. Evidentemente, não se trata de validar qualquer demanda social, ainda que majoritária, mas sim aquelas voltadas ao aprimoramento da ordem constitucional e do Estado Democrático de Direito e ao fortalecimento de direitos fundamentais (Ferraz, 2015).

As justificativas declaradas para as Emendas RP-9 não apontaram qualquer demanda social concreta nesse sentido e, na verdade, foram genéricas. Conforme consta das informações prestadas pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados ao STF¹³⁵, tais emendas “visam solucionar conflitos e concretizar acordos que amparam as decisões alocativas mais amplas do orçamento, as quais demandam maior aporte de recursos” (BRASIL, 2023e, peça 43, p. 24). Não há clareza sobre quais conflitos estariam sendo enfrentados e quais acordos exatamente deveriam permear tais decisões.

Por outro lado, conforme verificou o TCU, essas alocações mais amplas tiveram um baixo grau de concretização no quesito investimento, com potencial maior, por outro lado, para atenderem a interesses locais e eleitores de parlamentares. Além disso, a implementação do orçamento secreto, ao que tudo indica, esteve vinculada à manutenção de uma governança populista refratária ao projeto constitucional de 1988, conforme já se defendeu detalhadamente no capítulo 03.

Inclusive, as Emendas RP-9 não contribuíram para o aprimoramento da participação do Poder Legislativo no orçamento, através de emendas parlamentares, e representam a subversão desse importante instituto. Representaram contradição

¹³⁵ No bojo das ADPF's nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014.

com o recente aprimoramento na regulamentação e garantia da transparência da Emendas Individuais e de Bancada Estadual.

Como se viu ao longo do capítulo 01, a última década foi marcada por uma relevante consolidação da participação do Congresso Nacional na legislação orçamentária. As Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 marcam justamente uma regulamentação mais efetiva dessa participação. Portanto, não foi possível identificar fundamentos fáticos, sociais ou de aprimoramento do projeto da CF/88 em torno do orçamento secreto.

Nem mesmo a ideia de um Poder Constituinte difuso e permanente parece conceder qualquer respaldo ao orçamento secreto. Como se viu, desde as jornadas de 2013, a sociedade brasileira tem se mostrado extremamente refratária à política tradicional e às práticas conduzidas pelo Congresso Nacional em torno do Centrão, maior beneficiado com o orçamento secreto.

Em 2018, inclusive, o ex-Presidente Jair Bolsonaro foi eleito com base num discurso *antistablishment* e anti-corrupção e que, como visto, alegava encarnar os interesses e os sentimentos do povo sem intermediários. Ou seja: venceu o projeto eleitoral que, ao menos no plano do discurso, não se comprometia com o aumento da participação do Congresso Nacional no orçamento. Muito ao contrário, propunha-se a estabelecer novas bases para a política nacional, rejeitando as relações usualmente mantidas entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Ao longo do primeiro ano de mandato, como se expôs, o ex-Presidente manteve o discurso de ataque ao Congresso Nacional e de rejeição ao alinhamento com o chamado Centrão.

Portanto, não existia uma demanda social ou qualquer interesse público na implementação do orçamento secreto. Muito embora se tenha buscado justificá-lo através da necessidade de aumentar a capacidade estatal de investimentos, como se viu, esse objetivo não foi sequer tangenciado pela solução implementada. Tratou-se, portanto, de uma fundamentação meramente retórica, que, na verdade, escondia as pretensões de estabelecimento de um “parlamentarismo orçamentário” (Pinto, 2023).

Os efeitos da prática do orçamento secreto, por outro lado, sinalizam para a falta de atendimento mínimo às demandas sociais mais ressaltadas durante as pautas eleitorais (inclusive em 2018 e 2020): educação, saúde, segurança e honestidade. Muito ao contrário, os gastos são, normalmente, “definidos na barganha de bastidores, no cabo de guerra entre coalizão e governo, na boca do caixa. Sem transparência e

sem critério algum de justiça distributiva” (Abranches, 2018, p. 359). Se essa é a realidade identificada, no geral, em relação ao orçamento, no âmbito das emendas de Relator-Geral, tais características foram levadas ao extremo.

Assim, reconhecida a violação ao texto constitucional; identificada a afronta a cláusulas pétreas e preceitos fundamentais da Constituição Federal; verificada a ausência de uma demanda social concreta e, ao contrário, a ausência de respaldo democrático; expostos, ainda, os efeitos do instituto, que não apontam para um aprimoramento da gestão do gasto público; é possível concluir que o orçamento secreto configurou uma mutação constitucional inconstitucional pela via parlamentar. Sem promover qualquer alteração diretamente no texto constitucional, a sistemática adotada pelo Congresso Nacional a partir da LDO 2020, à qual o Poder Executivo posteriormente aderiu, promoveu uma “realidade constitucional inconstitucional” (Canotilho, 1941, p. 1229) no Brasil, compatível com a construção doutrinária acerca das mutações constitucionais. Esse tipo de alteração constitucional deve ser repelidas em qualquer hipótese, e:

"venham de onde vierem - seja uma prática constitucional viciosa e sem apoio da opinião pública, seja uma lei ordinária capciosa, de fins escusos, bem ou mal disfarçados, ou mesmo de uma não aplicação que constitua 'atentado ou desrespeito às expensas finalidades constitucionais" (Teixeira, 1961, p. 80, *apud* Ferraz, 2015, p. 250).

No caso concreto, essas condições estão presentes, pois a alteração constitucional representou um modo de subversão das Emendas do Relator-Geral do orçamento, funcionando como possível instrumento de atos inconstitucionais, ao invés de ser um instrumento de salvaguarda da Constituição. Ao invés de contribuir para a cooperação entre Poderes em torno do orçamento e promover desenvolvimento social e diálogo institucional, o instituto representou afastamento do projeto constitucional de 1988. Ao contrário das mutações constitucionais admissíveis, já que “nada é mais conforme ao espírito da Constituição do que ela ser aplicada integral e efetivamente” (Ferraz, 2015, p. 250), o orçamento secreto em nada contribuiu para aprimoramento e adaptabilidade da CF/88 a novas realidades.

Mas a investida não cessou nessa tentativa. Como se verá nos dois tópicos finais da presente pesquisa, o Congresso Nacional ainda buscou ampliar a aludida mutação através da alteração de normas regimentais. Invocou-se o argumento, recorrente, de que tais normas estariam imunes ao controle de constitucionalidade do STF.

5.3 Reação à decisão do Supremo Tribunal Federal: as normativas aprovadas pelo Congresso Nacional.

Após a concessão da medida liminar pelo STF nas ADPF's 850, 851, 854 e 1014, o Congresso Nacional editou o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2021 e, posteriormente, a Resolução nº 02/2021 do Congresso Nacional. Esta última, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF no julgamento sobre o orçamento secreto, adicionava os seguintes dispositivos ao art. 53 do RCCN, ampliando ainda mais os poderes do Relator-Geral via Parecer Preliminar, de forma expressa:

Art. 53 (...)

IV – autorizar o Relator-Geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas (grifos nossos).

§ 1º O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.

§ 2º Dos valores previstos no § 1º:

I – pelo menos 50% das indicações realizadas pelo Relator-Geral deverão ser executados em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social.

Sob o argumento de que o assunto era regimental, a explícita inclusão de dispositivos tais como o referido art. 53 era uma evidente resposta à decisão liminar proferida pelo STF, de suspensão da execução das Emendas RP-9. O Congresso Nacional buscava, portanto, cancelar normativamente as emendas de Relator-Geral “de mérito”, antes do julgamento definitivo do assunto pela Corte Constitucional.

A alteração acima reforça como o Parecer Preliminar é o *locus* propício a mutações constitucionais acerca das emendas parlamentares. A inclusão do inciso IV ao art. 53 ampliava justamente as matérias passíveis de previsão nesse instrumento.

Em ocasiões anteriores, contudo, a Corte Suprema já analisou a hipótese de produção legislativa após decisão judicial de reconhecimento de inconstitucionalidade de norma, consoante voto do Ministro Luiz Fux proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105:

À luz dessas premissas, forçoso reconhecer que, *prima facie*, o legislador pode, por emenda constitucional ou lei ordinária, superar a jurisprudência, reclamando, a depender do instrumento normativo que veicular a reversão, posturas distintas do STF. Se veiculada por emenda, há a alteração formal do texto constitucional, modificando, bem por isso, o próprio parâmetro que amparava a jurisprudência do Tribunal. Não bastasse, o fundamento de validade último das normas infraconstitucionais também passa a ser outro.

Nessas situações, como dito, a invalidade da emenda somente poderá ocorrer, assim, nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da Constituição (i.e., limites formais, circunstanciais e materiais), endossando, em particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. **Se, porém, introduzida por legislação ordinária, a lei que frontalmente colidir com a jurisprudência da Corte nasce, a meu sentir, com presunção de inconstitucionalidade, de sorte que caberá ao legislador o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente se afigura legítima.** Ademais, deve o Congresso Nacional lançar novos fundamentos a comprovar que as premissas fáticas e jurídicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial superado não mais subsistem. Não se trata em si de um problema, visto que, ao assim agir, o Congresso Nacional promoverá verdadeira hipótese de mutação constitucional pela via legislativa, que se caracteriza, de acordo com o escólio do professor e hoje ministro Luís Roberto Barroso, “quando, por ato normativo primário, procurar-se modificar a interpretação que tenha sido dada a alguma norma constitucional.” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 167). **Em outras palavras, a novel legislação que frontalmente colida com a jurisprudência (leis *in your face*) se submete, a meu juízo, a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, pelo simples fato de já existir um pronunciamento da Suprema Corte** (grifos nossos)
(...)

Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas (Brasil, 2016).

Como se percebe, o STF entende que a legislação produzida com a pretensão de superar a interpretação da Corte nasce com presunção de inconstitucionalidade e deve contar com fundamentos novos para justificar a nova posição proposta pela norma.

No caso específico das normas aqui tratadas, produzidas após a concessão da medida cautelar do STF nas ADPF's sobre o orçamento secreto, impende ressaltar que padecem dos mesmos problemas principais identificados pela Ministra Rosa Weber desde sua decisão monocrática. Na linha do que tratado anteriormente, representariam uma forma de aprofundar a mutação constitucional inconstitucional pretendida.

Isso porque, consoante reconheceu o acórdão do STF, até o momento da edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 01/2021 e, posteriormente, a Resolução nº 02/2021 do Congresso Nacional, apenas 70% dos Deputados Federais e 85% dos Senadores haviam prestado contas sobre as Emendas RP-9 até então executadas, enquanto o restante se omitiu e manteve, portanto, injustificado segredo sobre as despesas. As informações prestadas pelos parlamentares, contudo, correspondiam a apenas 1/3 do valor total de 36,9 bilhões de

reais em Emendas RP-9 gastos nos anos de 2021 e 2022. As normas supervenientes não garantiam o cumprimento da transparência em relação às Emendas RP-9 já executadas e, muito ao contrário, previam a divulgação dos dados apenas daquele momento em diante (Brasil, 2023e).

Ademais, as regras trazidas nessas legislações sobre o aprimoramento da transparência seriam redundantes, porque determinam providências relacionadas à publicidade do gasto, mas não à transparência sobre a justificativa concreta para a despesa. Prosseguiriam permitindo, lado outro, que a identidade dos parlamentares efetivamente agraciados com as emendas continuasse oculta através da vinculação ao Relator-Geral.

A Resolução nº 02/2021 do Congresso Nacional, em específico, institucionalizava expressamente a prática de o Relator-Geral do orçamento realizar indicações com base em solicitações de terceiros, justamente o cerne da questão discutida em torno do orçamento secreto. Possibilitava, inclusive, que ele propusesse a inclusão de programações e acréscimo de valores em programações constantes do projeto, mediante a definição de limite financeiro e do rol de políticas públicas objeto dessas emendas.

O § 1º do art. 53 do RCCN ainda possibilitava uma equiparação entre as emendas de Relator-Geral e as Emendas Individuais e de Bancada, o que tampouco solucionaria o problema em torno das Emendas RP-9. Em verdade, apenas reforçava a possibilidade de um único parlamentar servir como centro irradiador de verbas públicas, a seu critério e nuto, em processo paralelo às disposições constitucionais. É dizer, as normas editadas pelo Congresso Nacional continuavam tratando as emendas RP-9 de forma insular e extraordinária, quando comparadas às Emendas Individuais e de Bancada.

Ocorre que, como já se expôs, no desenvolver do Estado Democrático de Direito, a relação entre lei e Constituição não sofre apenas uma limitação negativa, mas também positiva. A atividade legislativa não pode ser um fim em si mesmo, devendo estar direcionada ao cumprimento dos objetivos estabelecidos na Constituição Federal. Tampouco pode fomentar a alteração do sentido ou ampliação da abrangência das normas constitucionais, sem que se respeitem as balizas já discutidas sobre as mutações constitucionais.

Houve, ainda, uma terceira proposta relacionada à decantação do orçamento secreto no ordenamento jurídico brasileiro: a de que as Emendas de Relator-Geral pudessem ser incluídas na própria Constituição Federal, pela via do Emendamento Constitucional. Por suas peculiaridades e possíveis repercussões, inclusive no que tange às debatidas Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional, o tema será adiante tratado de forma autônoma.

5.3 Um adendo importante: os defensores das Emendas RP-9 e a persistência da hipótese do Emendamento Constitucional Inconstitucional.

Ao longo da tramitação das ADPF's 850, 851, 854 e 1014, perante o STF, houve quem buscasse defender a continuidade das emendas de Relator-Geral, com destaque para as informações prestadas pela Presidência da República¹³⁶ (Brasil, 2021g) e pelo teor do parecer da Advocacia-Geral da União (2021^a), naqueles autos¹³⁷.

A Presidência da República destacou a natureza impositiva do orçamento, cujo princípio seria impor restrições à não execução orçamentária. Sustentou, apesar das razões de veto presidencial naquele ano contra as emendas RP-9, que não se aplica às emendas de Relator-Geral “o regime de execução previsto nos §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição e nos arts. 74 a 76 da LDO-2020” (Brasil, 2021g). Ou seja: que não estavam submetidas ao mesmo rito e limites das emendas individuais e de bancada, previsto na CF/88.

Ademais, entendeu que CF/88 “em nenhum momento, impede ou limita a introdução, por meio da legislação infraconstitucional, de instrumentos de maior controle e influência do Poder Legislativo sobre a execução do orçamento” (Brasil, 2023g). Ainda segundo a manifestação, as normas do RCCN, desde a Resolução nº 01/2006, evidenciariam que não há vácuo legislativo ou falta de regulamentação para

¹³⁶ Elaboradas pela Consultoria-Geral da União e assinadas pelo então Advogado-Geral da União, André Mendonça, em 24 de junho de 2021. Estão acompanhadas de documentos sobre as Emendas RP-9 (notas técnicas de outros órgãos solicitadas para subsidiar o pronunciamento).

¹³⁷ Para evitar desnecessárias repetições, optamos por centralizar a análise desses documentos juntados na ADPF nº 854. Essas manifestações ocorreram em momento posterior àquelas apresentadas nas ADPF's 850 e 851 e, embora bastante semelhantes, contaram com ligeiros acréscimos.

as Emendas RP-9. O caso das emendas individuais e de bancada serviria, portanto, como precedente para essas emendas, pois, antes de serem inseridas no corpo da CF/88, eram executadas por meio da previsão na LDO.

O parecer da AGU também frisou o caráter cada vez mais impositivo do orçamento brasileiro, sustentando que as “Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, nº 95, de 2016, nº 100 e nº 102, de 2019, consolidaram o denominado regime especial de execução orçamentária e financeira”, nos termos do §§ 9º a 20 do art. 166 da CF/88. Invocou, também, as normas regimentais para sustentar a legalidade das Emendas RP-9 e reconhecer que o Parecer Preliminar confere ao Relator-Geral “significativa margem de atuação no orçamento” (p. 20, peça 43, ADPF 854). Esses aspectos ressaltariam o respaldo infraconstitucional às Emendas RP-9.

O parecer da AGU encampou o mesmo raciocínio entabulado nas informações da Presidência, sobre a existência de normas infraconstitucionais regulamentando as Emendas RP-9. Ainda entendeu salutar que, de início, as Emendas RP-9 fossem reguladas legalmente, com base no RCCN e, depois, acaso funcionassem bem, poderiam ser objeto de Emenda Constitucional. Seguindo, portanto, o mesmo caminho trilhado pelas emendas individuais e de bancada estadual, primeiro previstas em LDO para depois serem incluídas na CF/88 (Brasil, 2021a).

A previsão dessas emendas, ainda segundo a AGU, guardaria harmonia com a tendência de aumento das prerrogativas do Poder Legislativo em relação ao orçamento público. Apontou-se, ainda, para a primazia do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração das leis orçamentárias e critérios de execução das despesas. Caberia, por isso, uma autocontenção da parte do Poder Judiciário em torno do tema, já que não deteria capacidade institucional para avaliar a escolha técnico-política do Governo e do Congresso Nacional sobre o assunto.

A manifestação da PGR adotou uma linha ligeiramente distinta. Ao invés de discutir que as Emendas RP-9 poderiam ser, futuramente, incluídas na CF/88, preferiu entender que elas não seriam proibidas porque as hipóteses de cabimento das emendas seriam matéria regimental e a CF/88 menciona apenas as emendas individuais e de bancada estadual (CF, art. 166, §§ 9º a 20)” (Brasil, 2021h).

Os dois principais argumentos dessas manifestações podem ser assim sintetizados: (I) o caráter *interna corporis* da matéria envolvendo as emendas

parlamentares; e (II) a possibilidade de, caso funcionassem bem, as Emendas de Relator-Geral RP-9 serem objeto de emenda constitucional¹³⁸.

No presente estágio da pesquisa, interessa-nos aprofundar o segundo argumento. Evidentemente, o STF não analisou a hipótese de inserção das Emendas RP-9 diretamente no texto da Carta, porque, nas ADPF's, não se estava diante do controle de constitucionalidade de uma alteração textual da Constituição, mas sim, como visto, através de normas inconstitucionais e práticas parlamentares.

Para fins de salvaguarda constitucional, é fundamental perceber não apenas a possibilidade de a Corte Constitucional reconhecer a inconstitucionalidade das práticas e normas infraconstitucionais relacionadas ao orçamento secreto, mas também que eventual introdução das Emendas RP-9 na Constituição Federal tampouco resolveria o problema de sua inconstitucionalidade material. Apenas deixariam de ser uma mutação constitucional inconstitucional para se converterem em Emendamento Constitucional Inconstitucional. Essa mudança, contudo, não as eximiria do controle de constitucionalidade, sob a ótica das teorias trabalhadas na presente pesquisa e desenvolvidas pelo direito comparado.

Ao dar provimento às ADPF's para reconhecer a inconstitucionalidade do orçamento secreto¹³⁹, o Poder Judiciário atuou em efeito *backlash* (Gouvêa e Castelo Branco, 2021, p. 09) às práticas do Poder Legislativo e do Poder Executivo envolvendo as Emendas RP-9. Sob a ótica da presente pesquisa, a decisão do STF igualmente evitou a decantação e o aprofundamento da mutação constitucional inconstitucional promovida pelo Parlamento, sem alteração de texto da Carta.

Acaso essa tentativa houvesse ocorrido diretamente no texto da Constituição Federal, como defendiam a Presidência e a AGU, as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional seriam ferramenta analítica adequada para sua análise (Roznai, 2017, p. 03-06; Oliveira, F. L., & Arguelhes, D. W., 2021). Como

¹³⁸ A posição parte da premissa que a inconstitucionalidade material, em última instância, é uma inconstitucionalidade meramente formal. Isso porque bastaria votar a mesma lei ordinária como emenda à Constituição para, conformando-se o procedimento, poder ser introduzida na Carta Magna (Mendes, 1990, p. 37), esvaziando, assim, a análise material da norma¹³⁸.

¹³⁹ Conforme consta do acórdão: reconhecer a inconstitucionalidade das práticas relacionadas ao orçamento secreto; reconhecer a inconstitucionalidade de dispositivos que buscaram legitimá-las após a concessão da medida liminar; impor interpretação conforme a constituição às leis de diretrizes orçamentárias do período e, ainda, exigir transparência quanto às Emendas RP-9 já executadas (Brasil, 2023e).

consequência, por fundamentos semelhantes àqueles analisados acerca das Emendas RP-9 (notadamente, sob a ótica de seus efeitos), qualquer tentativa de emenda dessa natureza poderia ser, uma vez mais, considerada inconstitucional pelo STF.

Os argumentos da Corte parecem convergir nesse sentido, quando fundamentaram também a inconstitucionalidade dos dispositivos acrescidos ao Regimento Interno com a finalidade de responder à decisão liminar de suspensão do orçamento secreto, tratados no tópico imediatamente anterior.

Ademais, a discussão permanece relevante porque a Constituição Brasileira não prevê explicitamente a competência do Supremo Tribunal Federal para avaliar – preventivamente ou *a posteriori* – as emendas ao texto constitucional. Com base em construção jurisprudencial, a Corte Suprema vem realizando este controle via Mandado de Segurança, quando há impugnação de proposta de emenda constitucional ainda durante o processo legislativo (Junior, 2016, p. 04), e via Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando provocada após a aprovação de uma emenda constitucional, obedecendo, a princípio, à mesma lógica adotada para o controle de constitucionalidade das leis ordinárias (Albert, 2018)¹⁴⁰.

Essa constatação é importante para se enfrentarem as questões estruturais envolvendo emendas parlamentares. Em específico, contribui no debate sobre a proeminência de poderes do Relator-Geral do orçamento e o constante risco de acomodação das práticas em torno das emendas para, sob nova roupagem, prosseguirem práticas já reputadas inconstitucionais pelo STF.

Obstar emenda constitucional sobre instituto dessa natureza, inclusive, seria uma maneira de evitar a decantação da governança populista entre o Parlamento e o Poder Executivo e do projeto de parlamentarismo orçamentário (Pinto, 2023) que parece permear a pauta do Congresso Nacional na última década.

¹⁴⁰ É possível entender que tal providência também encontra fundamento na chamada “Teoria dos Poderes Implícitos”, importada da análise da Suprema Corte dos Estados Unidos da América (caso *McCulloch v. Maryland*, de 1819). Segundo a leitura do STF sobre esse precedente, “a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos” (Brasil, 2004).

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa pretendeu verificar se o orçamento secreto configurou uma mutação constitucional inconstitucional pela via parlamentar, submetendo os dados sobre as Emendas RP-9 a métricas de verificação relacionadas ao referido fenômeno interpretativo-integrativo.

Partiu-se, no entanto, de um *insight* concreto, de uma dúvida real sobre se o orçamento secreto, implementado em meio a um governo populista, afetou a ordem constitucional brasileira. Esse ponto de partida e a busca pela compreensão das principais consequências do instituto demandaram a utilização do método abduutivo, realizando-se inferências a partir dos dados e indícios coletados ao longo da pesquisa. Essa ênfase nas consequências atribuiu vitalidade às teorias jurídicas que permeiam o trabalho (Nóbrega, 2013), possibilitando identificar e justificar a hipótese da mutação constitucional inconstitucional pela via parlamentar. A dedução, ao final, teve a função específica de teste da hipótese (Nóbrega, 2013).

Para tanto, através de análise bibliográfica e documental, inicialmente a pesquisa explorou o panorama constitucional e legal do orçamento público brasileiro e identificou o arcabouço normativo relacionado às emendas parlamentares. Essa análise se mostrou relevante ao indicar que a forma de implementação das Emendas RP-9 derivou de movimento contrário ao da Nova República, marcada pelo aprimoramento das regras regimentais em torno das emendas parlamentares, especialmente desde a Resolução nº 01/2006-CN. Na última década, através das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019, nº 126/2022, em tese, tinha havido uma melhor regulamentação, no próprio texto constitucional, das Emendas Individuais e de Bancada Estadual, com a fixação de percentuais obrigatórios a serem executados.

As Emendas RP-9 foram viabilizadas através de dispositivos inseridos na LDO 2020, a partir do Parecer Preliminar do Relator-Geral do orçamento, repetidos nos anos de 2021 e 2022. A partir dessa alteração legal, baseada nos poderes regimentais concedidos ao Relator-Geral, tal parlamentar concentrou grandes poderes de distribuição de verbas públicas, à revelia de critérios objetivos ou alinhados ao planejamento orçamentário amplo. Por consequência, segundo conclusões do TCU e do STF, essas emendas corresponderam à implementação de um regime

orçamentário paralelo, contrariando a sistemática constitucional sobre emendas parlamentares.

A situação relacionada às Emendas RP-9 foi especialmente crítica, como apontou o TCU, porque o Relator-Geral do orçamento passou a alterar ou incluir novas programações no PLOA, compatíveis com despesas discricionárias. Esse movimento reduziu, ainda mais, a margem de flexibilidade para esse tipo de despesa no orçamento público, que já vinha diminuindo desde a implementação do Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016). Por outro lado, em 2020, o Poder Executivo não cumpriu os percentuais obrigatórios de execução das Emendas Individuais e de Bancada, de modo que se priorizou a participação legislativa no orçamento através das Emendas RP-9, ao invés de se cumprir a determinação constitucional em torno da impositividade daquelas.

A partir das análises do TCU, ainda foi possível identificar incongruências territoriais na distribuição das Emendas RP-9, sem justificativa alguma para o envio de verbas a determinadas localidades, em detrimento de outras. Houve disparidades, por consequência, na distribuição *per capita* dessas verbas, a depender dos municípios, estados ou regiões destinatários das verbas. Seria importante haver estudos e justificativas concretas, de modo a legitimar o tratamento tão diverso na alocação geográfica dos recursos de Emendas RP-9, demanda ainda mais relevante considerando a pandemia global de Covid-19 à época vivida e o objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais. Essa justificativa é inexistente no caso das Emendas RP-9, porque as alocações ficaram a critério e nuto do Relator-Geral do orçamento, sem possibilidade sequer de identificar o verdadeiro parlamentar demandante, considerado a falta de transparência.

Além disso, enquanto as emendas individuais contam com procedimentos padronizados e centralizados para garantir da transparência no SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, as emendas de Relator-Geral RP-9 não contaram com essa uniformização. Assim, o fato de terem sido publicadas no Diário Oficial e contarem com uma rubrica no orçamento confere apenas publicidade às emendas. Não se promove, contudo, a necessária transparência, que depende de uma descrição pormenorizada sobre a aplicação do dinheiro, quem a ordenou e quem serão os beneficiários (Scaff, 2021). Não há, portanto, condições efetivas de

rastreabilidade e comparabilidade dos dados relacionados a essas emendas, seja pelos órgãos de controle, seja pelos próprios cidadãos.

O STF, no julgamento das ADPF's nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014, apontou que o orçamento secreto poderia ser analisado pela via do controle abstrato de constitucionalidade por revelar comportamentos estatais potencialmente violadores de princípios e regras basilares da ordem constitucional. Concluiu, ainda, que o reconhecimento da inconstitucionalidade das práticas relacionadas às Emendas RP-9 visava salvaguardar os preceitos fundamentais relacionados aos princípios republicano, da igualdade, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativas, além do conjunto de preceitos estruturantes da Constituição orçamentária, dentre eles, o art. 166 da Constituição Federal.

A designação do destino das Emendas RP-9 através dos interesses mediados pelo Relator-Geral desafiaria o interesse público, “em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala” (Brasil, 2023, peça 369, p. 4 e 44). O orçamento secreto colocaria em risco a capacidade do Estado de realizar os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal e atrapalharia a promoção do desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização.

O voto condutor do acórdão, lavrado pela Ministra Rosa Weber, ressaltou, portanto, a necessidade de salvaguardar o “espírito” e a identidade constitucionais. Frisou, ainda, que a Corte Constitucional não estava definindo as políticas públicas estaduais ou a alocação de recursos, mas sim realizando o controle do respeito à Constituição pelos agentes com atribuição para tanto. Afinal, a sistemática prejudicava entes federativos na distribuição dos recursos em desconformidade com o modelo da CF/88, além de violar a distribuição equitativa do orçamento entre os parlamentares democraticamente eleitos e os próprios direitos dos cidadãos à racional e transparente aplicação dos recursos públicos.

O acórdão também observou que as emendas ao orçamento têm sido cada vez mais voltadas a atender interesses particulares e eleitoreiros, ao contrário dos objetivos de melhor participação do Congresso Nacional no aprimoramento das políticas públicas. As Emendas RP-9, nesse sentido, teriam servido como forma de barganha política. Frisou-se, assim, a importância de cumprimento rigoroso do dever

de transparência em relação a emendas parlamentares, de modo a possibilitar a fiscalização dos órgãos de controle e dos cidadãos.

De fato, os dados analisados indicam que, enquanto perdurou, o orçamento secreto remeteu a um regime paralelo e de exceção na gestão orçamentária, como bem reconheceram o TCU e o STF, além da doutrina explorada na presente pesquisa. Consoante também apontam TCU e STF, até o presente momento, não há pleno conhecimento sobre a totalidade das Emendas RP-9 executadas ao longo dos anos de 2020, 2021 e 2022. Decantou-se, portanto, um relevante período em que parcela do orçamento, de forma excepcional, não esteve (e ainda não está) devidamente disponível ao escrutínio dos órgãos de controle e, sobretudo, aos cidadãos.

Ao contrário das justificativas apresentadas pelo Congresso Nacional pela constitucionalidade das Emendas RP-9, não foi possível identificar que estas tenham aprimorado a gestão do dinheiro público e uma participação qualitativamente melhor dos parlamentares no orçamento. Por não respeitarem a critérios de isonomia entre parlamentares e concentrarem demasiado poder no Relator-Geral do orçamento, as Emendas RP-9 indicaram um aprofundamento das mudanças observadas no Presidencialismo de Coalizão brasileiro, especialmente após o *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff.

Ato contínuo, diante do panorama descrito acima, buscou-se compreender a relação entre o orçamento secreto e o caráter populista do governo do ex-Presidente Jair Bolsonaro, inserido por parte da doutrina na onda dos populismos desse início de século XXI, que promovem, segundo Rosanvallon (2021), uma forma limite ao projeto democrático.

Apesar de o ex-Presidente ter inicialmente tentado vetar as Emendas RP-9, observamos ter havido uma posterior acomodação e alinhamento junto ao Congresso Nacional para a liberação dessas verbas. Tanto é assim que a Presidência da República e a Advocacia-Geral da União, perante o STF, defenderam a continuidade do orçamento secreto.

Contudo, mesmo liberando valores substanciais em Emendas RP-9, o governo teve os piores índices de sucesso de suas pautas junto ao Poder Legislativo, quando comparado a todos os demais Presidentes da Nova República brasileira. O índice de sucesso na aprovação dos projetos propostos pelo Poder Executivo foi, em média, de 12,3% ao longo do mandato. O índice de dominância, seguindo a mesma tendência,

ficou na média de 28,2%. Não foi possível confirmar, portanto, uma relação direta e relevante entre o orçamento secreto e a aprovação de uma agenda positiva e de longo prazo das pautas do governo frente ao Poder Legislativo – sem prejuízo disso ter, possivelmente, ocorrido em votações pontuais.

Ainda a partir dos aportes doutrinários sobre o populismo, compreendemos que um dos traços atribuíveis ao populismo à brasileira foi a inércia governamental. Considerando que o caráter dirigente da CF/1988 demanda ações positivas para a concretização dos objetivos da República, o populismo à brasileira contou, em larga medida, com a inação do Poder Executivo. O Poder Executivo legislou por meio de decretos e portarias, de modo a consolidar alguns de seus interesses sem formar alianças ou concessões explícitas junto ao Congresso Nacional. O Parlamento, por sua vez, conduziu uma agenda parlamentar própria.

Assim, compreendemos que o orçamento secreto, mesmo não havendo indicativos de que serviu diretamente à aprovação da agenda do Governo no Parlamento, instalou uma governança populista entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Através da terceirização de parcela do orçamento a setores aliados do Congresso Nacional, o ex-Presidente, no mínimo, logrou uma estabilidade política ao longo de seu mandato. O Congresso Nacional, por consequência, ampliou seu papel decisório sobre o gasto público, aprofundando o que a doutrina denominou de “parlamentarismo orçamentário” (Pinto, 2023). O investimento público necessário para concretizar os objetivos constitucionais de forma racional, portanto, foi direcionado para compor a dinâmica das Emendas RP-9.

Estabelecida essa aliança discreta com a política tradicional, preservando ocultos os nomes dos parlamentares requisitantes das emendas, ostensivamente, o ex-presidente conseguiu manter os constantes ataques às instituições democráticas que mobilizavam seus apoiadores. É dizer, a partir da mobilização de parte do Congresso Nacional através do orçamento secreto, o governo populista conseguiu persistir na política de governar apenas para a maioria eleitoral que o chancelou, sem promover as políticas de Estado àqueles que não eram considerados dignos de compor o “povo brasileiro”. O Poder Executivo, portanto, eximiu-se do cumprimento de diversos objetivos constitucionais, por exemplo, em relação às minorias sociais.

O caminho acima foi trilhado mediante a concatenação de perguntas através da aplicação do método abduutivo e da lógica dos indícios (Nóbrega, 2013). Feito esse

trajeto, a pesquisa invocou as Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional e os estudos da doutrina brasileira acerca das mutações constitucionais para testar a hipótese principal de pesquisa, agora, através da dedução. É dizer, se o orçamento secreto configurou uma alteração inconstitucional sem mudança direta do texto da Carta, compatível com o que a doutrina entende por mutação constitucional inconstitucional, pela via parlamentar.

Adotamos a linha doutrinária de que as mutações constitucionais podem ser promovidas por qualquer dos três Poderes da República e que, a depender de determinados critérios, podem ser reconhecidas como inconstitucionais. Nesse último caso, ao invés de representarem uma adaptação da norma constitucional a demandas sociais que não foram previstas pelo Constituinte, mas se enquadram na normatividade constitucional, a mutação pode representar um rompimento com a identidade constitucional, a chancela de uma “realidade constitucional inconstitucional” (Canotilho, 1941).

Propusemos, a partir dos estudos doutrinários, as seguintes métricas de verificação da mutação constitucional: (I) a ocorrência de alteração não textual das normas insculpidas no art. 166, da CF/88, através de previsões regimentais e inseridas na LDO a partir de 2020; (II) a violação a princípios constitucionais, sob a ótica jurídica e análise de efeitos do orçamento secreto; (III) a ausência de respaldo social ou demanda concreta justificativa da mutação constitucional.

Concluímos, a partir dessas métricas, que o orçamento secreto representou mudança e ampliação dos sentidos da norma insculpida no art. 166, §3º, da CF/88, sem mudança diretamente no texto da Carta. Isso ocorreu através da atuação legislativa parlamentar do Relator-Geral do orçamento na elaboração do Parecer Preliminar na LDO 2020, aprovado pela CMO, tudo com lastro em normas regimentais com potencial para promoverem orçamentos paralelos àquele constitucionalmente previsto.

Outrossim, não há, ao longo das justificativas do Congresso Nacional, das discussões públicas ou perante STF e TCU, qualquer indicativo de que a Constituição Federal, acerca das emendas parlamentares, havia se tornado anacrônica e demandava, sob o ponto de vista social e de efetividade, a aludida mutação. Ou mesmo que o Parlamento estivesse sendo alijado da participação concreta nos rumos do orçamento, conforme a própria CF/88 igualmente garante. Portanto, não é possível

compreender que a alteração constitucional tenha promovido qualquer incremento ao projeto constitucional de 1988 ou à proteção aos direitos fundamentais.

Ainda é relevante destacar que não se identificou a abertura de um diálogo público sério em torno dos rumos do orçamento da União, nem houve qualquer tipo de adesão popular ao movimento do Congresso Nacional em torno das emendas RP-9. É dizer, não foram invocados os mecanismos de participação popular disponíveis na Constituição Federal para proporcionar uma participação da sociedade civil nos debates em torno da distribuição orçamentária das Emendas RP-9 e suas consequências.

A gestão orçamentária voltada à distribuição material de riquezas é basilar para a manutenção dos direitos fundamentais e da própria estabilidade democrática. Portanto, um mecanismo de realização do gasto público que não reforce esses aspectos igualmente representa a subversão, por aqueles que deveriam garantir a democracia, de preceitos democráticos e republicanos encarnados pela CF/88.

De fato, a alteração constitucional, especialmente quando ocorre em contexto populista que acumula ataques à democracia, tem o potencial de afetar princípios constitucionais basilares e promover degeneração democrática, demandando a atuação das Cortes Constitucionais no controle de constitucionalidade (Colón-Rios, 2022, p. 618).

Como se não bastasse, o Congresso Nacional buscou aprofundar a aludida mutação constitucional através da edição de normas regimentais, igualmente declaradas inconstitucionais pelo STF. Tratou-se de uma tentativa de produção de lei “*in your face*” (Brasil, 2016), em evidente reação à medida liminar antes concedida de suspensão das práticas relacionadas às Emendas RP-9.

Fundamental ressaltar, ainda, que eventual inclusão das Emendas RP-9 no corpo da Constituição Federal, como sugeriram Presidência da República e AGU, não solucionaria o problema da incompatibilidade das Emendas RP-9 com a ordem constitucional. Segundo a ferramenta metodológica das Teorias do Emendamento Constitucional Inconstitucional, uma emenda constitucional dessa natureza deveria ser, uma vez mais, declarada inconstitucional, pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Considerando que a separação dos poderes é elemento essencial para a saúde da democracia, seria fundamental afastar a ideia de que o orçamento é um campo de

disputas e privilegiar a cooperação entre poderes, voltada a uma gestão orçamentária que colabore para materializar os objetivos Constitucionais caros ao Estado Democrático de Direito (Gouvêa e Castelo Branco, 2019).

Importante apontar que o Parecer Preliminar à Lei Orçamentária Anual, regulamentado por normas regimentais, é *locus* propício à ocorrência do tipo de mutação constitucional inconstitucional identificada na presente pesquisa. A cada exercício financeiro, portanto, o orçamento público está ameaçado pelas exceções aos limites constitucionais impostos às emendas parlamentares no RCCN. A partir desse grande poder à figura do Relator-Geral do orçamento no Congresso Nacional, pode haver uma subversão das emendas parlamentares, um instituto *a priori* democrático e de aprimoramento da participação do Parlamento na previsão orçamentária.

Uma possível solução para o problema crônico envolvendo as emendas parlamentares e, em específico, as emendas de Relator-Geral, seria privilegiar as emendas de Comissão Temática. Essas últimas permitem que os parlamentares contribuam com sugestões e as comissões consolidem e proponham as emendas à CMO de forma ordenada (Tollini e Bijos, 2021, p. 02 e 03), priorizando a especialização técnica e não a localização geográfica ou a vontade individual isolada dos parlamentares ou, ainda mais grave, do próprio Relator-Geral do orçamento. Tal providência poderia aprimorar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, materializando a lógica democrática de impor limites à concentração de poderes no Executivo em torno da matéria.

Por fim, considerando que, até o presente momento, não houve o cumprimento integral das determinações do STF para dar transparência às Emendas RP-9 executadas entre os anos de 2020 e 2022; considerando, ainda, as notícias de que a prática persiste, repaginada através de outras emendas parlamentares, entendemos que os achados de pesquisa são relevantes à análise dessas eventuais outras roupagens que podem ser adotadas em torno da gestão orçamentária. Inclusive, os achados da pesquisa reforçam a cronicidade e a persistência do problema em torno das emendas parlamentares e, em especial, em torno das emendas de Relator-Geral.

Identificar as práticas e normas que importam em verdadeiro desvio do projeto constitucional de 1988 e configuram efetiva mutação constitucional pela via parlamentar contribui, ainda, para delimitar quais matérias podem e devem ser objeto

do controle de constitucionalidade pelo STF. O tema persiste sendo um grande desafio contemporâneo, considerando, como visto, as investidas populistas em detrimento das constituições.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revistas de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, p. 5-3, nº 01, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABROMEIT, Johnº A Critical Review of Recent Literature on Populism. **Politics and Governance**, v. 5, nº 4, p. 177-186, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322131425_A_Critical_Review_of_Recent_Literature_on_Populism. Acesso em: 06 de junho de 2023.

ALBERT, Richard. Constitutional Amendment and Dismemberment. **Yale Journal of International Law**, Boston College Law School Legal Studies Research Paper nº 424. v. 43, 2018. Disponível em: https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/8/1581/files/2018/02/1_Constitutional-Amendment-and-Dismemberment-20mkw92.pdf.

ALBERT, Richard. **Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions**. Em: Comparative Constitution Making. Edward Elgar Publishing, 2019.

ALBERT, Richard *et al*, **Constitutional Dismemberment in Latin America** (May 4, 2022). Revista Derecho del Estado N° 52, Mayo - Agosto de 2022, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4100552>, acesso em 09 de dezembro de 2022.

ALMEIDA, Silvio. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Ed. Jandaíra, 2020.

ARGUELHES, Diego Werneck. Symposium – The Brazilian Supreme Court and the Protection of Democracy in the Age of Populism: The Supreme Court and the Bolsonaro Government: A Fragmented Court in a Conflictive Political Scenario, **Int'l J. Const. L. Blog**, junho de 2019. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2019/06/symposium-the-brazilian-supreme-court-and-the-protection-of-democracy-in-the-age-of-populism-the-supreme-court-and-the-bolsonaro-government-a-fragmented-court-in-a-conflictive-political-scenario/>. Acesso em: 20 de março de 2023;

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. BITTENCOURT, Daniella. A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal Sobre o Controle Judicial do Orçamento Público e a Proteção dos Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Brasília, v. 3 nº 1, p. 18 – 38. Jan/Junº 2017.

AVRITZER, Leonardo. KERCHE, Fábio. MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2010.

BELO, Felipe de Brito Alves. SILVEIRA, Giselle Hoover. **A Emenda Constitucional n 95/2016: Identidade e Desmembramento Constitucional *In* Construindo Saberes Jurídicos: Constitucionalismo, Direitos Humanos e Filosofia**. Belém do Pará/PA: RFB Editora, 2023.

BERLIN, Isiah. ***To define Populism***. Conferência ministrada na London School of Economics and Political Science in London em 20 e 21 de maio de 1967. Isaiah Berlin 1968, The Isaiah Berlin Literary Trust 2013. Disponível em: <https://berlin.wolf.ox.ac.uk/lists/bibliography/bib111bLSE.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2023.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Fragmentos de um dicionário Político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; BUSSI, Mário (org.). **Qual Democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRASIL. (2021a). Advocacia Geral da União. **Parecer ofertado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 854**. Brasília, DF. 05 jul. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BRASIL. (2021b). Câmara dos Deputados e Senado Federal. **Informações prestadas no interesse das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014**. Brasília, 21 de junho de 2021.

BRASIL. (2021c). Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral). Brasília, DF, nov.2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/AtoConjuntoDasMesas1de2021/AtoConjunto.pdf>

BRASIL. (2019a). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer nº 56 sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 22, de 2019, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2020**. Brasília, 04 dez. 2019. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7971516&ts=1630375379640&disposition=inline> . Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. (2020a). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer n. 2, de 2021 sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional no 28, de 2020 que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021**. Brasília, 04 mar. 2021.

BRASIL. (2021d). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer n. 25, de 2021 sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3, de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022**. Brasília, 12 jul. 2021. <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/parpre/parpre.pdf>

BRASIL. (1970). Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 1/1970**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF, 12 ago. 1970. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/15758328>. Acesso em: 25 fev. 2024.

BRASIL. (2006a). Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional - Suplemento A – 15 dez. 2006, p. 2560 (Publicação Original), Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 05 janº 2022.

BRASIL. (2021e). Congresso Nacional. **Resolução do Congresso Nacional nº 2/2021**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de Relator-Geral. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 dez. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/r-e-s-o-l-u-c-a-o-364244733>. Acesso em: 05 janº 2022.

BRASIL. (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1967. Brasília, DF. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (1969). **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Brasília, DF. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jun. 2022.

BRASIL. (2023a) Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Entenda a Gestão – Emendas Parlamentares. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares#:~:text=A%20nova%20regra%20permite%20discriminar,de%20emendas%20individuais%20desde%202014>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. (2015). **Emenda Constitucional nº 86/2015, 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. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2086%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015&text=Altera%20os%20arts.,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. (2016a). **Emenda Constitucional nº 95/2016, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2086%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202015&text=Altera%20os%20arts.,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. (2019b). **Emenda Constitucional nº 100/2019, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm Acesso em: 10 de março de 2023.

BRASIL. (2019c). **Emenda Constitucional nº 105/2019, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL (2022a). **Emenda Constitucional nº 126/2022, de 21 de dezembro de 2022**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL (2019d). **Lei nº 13.898**, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL (2019e). **Lei nº 13.957**, de 18 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13957.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.957%2C%20DE%2018%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019&text=Alterar%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.898,2020%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL (2020b). **Lei nº 14.116**, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm. Acesso em: 05 janº 2022.

BRASIL (2021f). **Lei nº 14.194**, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.194-de-20-de-agosto-de-2021-339918271>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. (2023b). **Painel do Orçamento Federal**. Disponível em:

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true. Acesso em: 10 dez 2023.

BRASIL. (2021g) Presidência da República. **Informações prestadas no interesse das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850**. Brasília, 22 de junho de 2021.

LOCALIZAR! – peça 26, ADPF 850

BRASIL. (2019f). Presidência da República. **Mensagem nº 710**, de 18 de dezembro de 2019. Razões de veto parcial ao Projeto de Lei nº 51, de 2019 - CN, que “Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências”. Diário Oficial da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-710.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL (2019g). Presidência da República. **Retificação da Mensagem nº 710**, de 19 de dezembro de 2019. Diário Oficial da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-710.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. (2021h) Procuradoria-Geral da República. **Parecer ofertado nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1014**. Brasília, 12 ago. 2021.

BRASIL (2016b). Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105**. Requerente: Solidariedade. Interpelados: Presidente da República. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 16 de março de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4552286>. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL (2018). Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1050**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Estado de Santa Catarina e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 28 ago. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1583310>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. (2011). Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2583**. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Interpelado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 01 jan. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1989099>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL (2022b). Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6968**. Requerente: Partido Verde. Interpelados: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, 19 mai. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354725942&ext=.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL (2006b). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 33**. Requerente: Governador do Estado do Pará. Interpelados: Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará – IDESP, Afonso Silva Mendes e outros. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 18 de abril de 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2030720>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL (2023c). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850**. Requerente: Cidadania. Interpelados: Presidente da República, Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados. Relatora: Rosa Weber. Brasília, 28 de abril de 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>. Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL (2023d). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Interpelados: Presidente da República, Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados. Relatora: Rosa Weber. Brasília, 28 de abril de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL (2023e). Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Interpelados: Presidente da República, Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados. Relatora: Rosa Weber. Brasília, 28 de abril de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 20 de agosto de 2023.

BRASIL (2004). Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.510**. Impetrante: Nascimento Curi Advogados Associados. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relatora Min. Ellen Gracie. Brasília, 19 de março de 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2115148>. Acesso em: 2 jul. 2024.

BRASIL. (2021i). Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Brasília, DF, 05 de nov. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoElettronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>. Acesso em: 05 janº 2022.

BRASIL. (2023f). Supremo Tribunal Federal. **Tema de Repercussão Geral nº 1120** – Leading Case Recurso Extraordinário nº 1297884. Recorrente: Gean Lina da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília, DF, 19 set. 2023.

BRASIL. (2021j). Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020**. TC 014.922/2021-5. Brasília, DF. mai. 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/53/85/6B/3E/7CE5A710ABFA7E97F18818A8/CG2020%20-%20PARECER%20PREVIO%20FINAL%20-%20versao%2029jun2021.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. (2022c). Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2021**. TC nº 008.731/2022-5. 2022. Brasília, DF. mai. 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. (2023g). Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de**

2022. TC nº 008.383/2023-5. 2023. Brasília, DF. mai. 2023. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2022/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2022.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRUSIS, Martinº Conditions and Consequences of Populism and Democratic Backsliding. **International Institute for Democracy and Electoral Assistance Background Paper**. Stockholm: International IDEA, 2019. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/conditions-and-consequences-of-populism-and-democratic-backsliding.pdf>. Acesso em: 06 de junho de 2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Revista. Coimbra: Livraria Coimbra, 1993.

CAROLAN, Eoinº **The Problems with the Theory of the Separation of Powers**. Dublin: University College Dublin – School of Law. 2011. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1889304. Acesso em: 23 nov. 2021.

COLÓN-RIOS, Joel. **Deliberative Democracy and the Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendments**. Em Populismo, Constitucionalismo Populista, Jurisdição Populista E Crise Da Democracia. Coord. Pedro H. Villas Bôas Castelo Branco, Carina Barbosa Gouvêa e Bruno Lamenha Editora Letramento: Belo Horizonte. 2021. P. 619/635.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **Revisitando os Fundamentos do Controle de Constitucionalidade: Uma Crítica à Prática Constitucional Brasileira**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

'**TRATORAÇO**' recebeu verbas públicas destinadas por 30 parlamentares. Correio Braziliense, 24 out 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/10/4957706-tratoraco-recebeu-verbas-publicas-destinadas-por-30-parlamentares.html>. Acesso em: 20 jan 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves. ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 21, nº 61, p. 41-62, jun de 2006.

DINIZ, Maria Helena. Norma Constitucional e seus Efeitos. São Paulo: Saraiva, 1989.

EATWELL, Roger; GOODWIN, Matthew. **Nacional-populismo: a revolta a contra a democracia liberal**. 1ª ed. Record, 2020. E-book.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. As Emendas do Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica. XI Prêmio SOF de Monografias. Ministério da Economia. Brasília/DF, 2022;

FERRARI, Regina M. M. **Nº Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. 2ª ed. Osasco: EdiFIEO, 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação**. 11a ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da Coalizão**. 2013. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FREITAS, Juarez. **A interpretação Sistemática do Direito**. 4a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

GIDRON, Noam; BONIKOWSKI, Bart. Varieties of Populism: Literature Review and Research Agenda. **SSRN Electronic Journal**. Janº 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/272248519_Varieties_of_Populism_Literature_Review_and_Research_Agenda. Acesso em: 05 janº 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Angela. O populismo no Brasil: desafios de um debate historiográfico. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 48, nº 1, p. 1-9, jan-dez. 2022 e-ISSN: 1980-864X | ISSN-L: 0101-4064.

GOMES, Mariana Rodrigues. **Mutações por Interpretação Constitucional e a Prática do Supremo Tribunal Federal: entre possibilidades e limites**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Maceió: 2022.

GOUVÊA, Carina Barbosa. A Teoria da Separação dos Poderes em 30 anos de Constituição Democrática Brasileira: o esquecido papel da cooperação para contemplar o todo perfeito do desenho institucional. **Revista da Faculdade Pan-Americana de Administração e Direito**. Curitiba (PR), v.1, p.01-21, 2021.

GOUVÊA, Carina Barbosa. **Preprint** (cedido pela autora). 2024

GOUVÊA, Carina Barbora; BRANCO, Pedro H. Villas Boas. **Populismos**. 1ª ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

GOUVÊA, Carina Barbora; BRANCO, Pedro H. Villas Boas. **Populisms, the Superpowers of the Budget General-Rapporteur and Parliamentary Amendments (RP-9) In Brazil: The obscure way in which the populist government of Bolsonaro negotiates the expansion of its political base in the National Congress**. 2021. Disponível em:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3967248. Acesso em: 08. dez. 2021.

GOUVÊA, Carina Barbora; BRANCO, Pedro H. Villas Boas. A incorporação "dos espíritos" do princípio da separação dos poderes de Montesquieu nas constituições, uma resposta para democratização do poder judiciário. **Revista de Ciencia de la Legislación**, nº 06, set 2019. Disponível em: https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=95f4e4329c16aa5702b8663c71d990c8&hash_t=ba6e5fd611baf3c0d2ed867ca16a9eef%23indice_0.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; LARA, Mariana Alves e COSTA, LEITA, Mila Batista. Pesquisa Quantitativa na Produção do Conhecimento Jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, nº 60, p. 291-316, jan/jun 2012.

HALMAI, Gábor. Populism, authoritarianism and constitutionalism. **German Law Journal – Cambridge University Press**, v. 20, p. 296-313, fev. 2019.

HESSE, Konrad. **A força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLMES, Stephen. SUSTEIN, Cass. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

JUNIOR, Caio Prado. **Evolução Política do Brasil e Outros Estudos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1975.

JUNIOR, R. J. A. Vieira Junior. **As Inconstitucionalidades Do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC Nº 55, De 2016** (PEC nº 241, de 2016, na Câmara Dos Deputados). Boletim Legislativo: Núcleo de Pesquisas da Consultoria Legislativa. Nº 53. Nov/2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. e-Book.

LACLAU, Ernesto. **On Populist Reason**º London, New York: Verso, 2018.

LEVINSON, Sanford V. **Designing an Amendment Process. Constitutional Culture and Democratic Rule**. 271 – Cambridge University Press, p. 271-287, 2001.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 2012. E-book.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes Lima. Algumas observações sobre o orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 26, p. 5-15, junº/ dez.

2003. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/56>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2024.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A Gênese do Texto da Constituição de 1988**. Volume I – Quadros. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Angelina. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalisão. **Lua Nova**, nº 44, p. 81-106, 1998.

LUZ, Joyce. Panorama das emendas orçamentárias no governo Bolsonaro. **Observatório do Legislativo Brasileiro**. 21 ago 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/panorama-das-emendas-orcamentarias-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 05 dez 2023.

LUZ, Joyce. BITTENCOURT, Maiane. CANELLO, Júlio. JÚNIOR, João Feres. Governabilidade e bolsonarismo na Câmara dos Deputados e nos governos estaduais. **Observatório do Legislativo Brasileiro**. 09 dez 2022. Disponível em: <https://olb.org.br/governabilidade-e-bolsonarismo-na-camara-dos-deputados-e-nos-governos-estaduais/>. Acesso em: 05 dez 2023.

LYNCH, Christianº CASSIMIRO, Paulo Henrique. **O Populismo Reacionário**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gatos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, nº 1, p. 259-281, janº/abr. 2017.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: Biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: n-1 edições, 2020.

MENDES, Gilmar. **Controle de Constitucionalidade: Aspectos Jurídicos e Políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MENEZES, Maria Arlinda. **Do método do caso ao case: a trajetória de uma ferramenta pedagógica**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 35, nº 1, p. 129/143, jan/abr. 2019.

MERKEL, Wolfgang. KNEIP, Sascha. **Democracy and Crisis**: Challenges in Turbulent Times. Berlin: Springer, 2018. E-Book.

MOFFITT, Benjaminº **The global rise of populism**: Performance, political style and representationº Stanford: Stanford University Press, 2016. E-Book.

MONTEIRO, Mariana. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, nº 1, p. 259-281, janº/abr. 2017.

MORAES, Ricardo Quantim de. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 51, nº 204, p. 269/285, out./dez. 2014.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MUDDE, Cas. The populist zeitgeist. **Government and opposition**, v. 39, nº 4, 2004, p. 541-563. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/government-and-opposition/article/populist-zeitgeist/2CD34F8B25C4FFF4F322316833DB94B7>. Acesso em: 06 janº 2022.

MUDDE, Cas; KALTWASSE, Cristóbal Rovira. Populism: a very short introductionº Oxford & New York: **Oxford University Press**, 2017.

MUDDE, Cas; KALTWASSE, Cristóbal Rovira. Voices of the peoples: Populism in Europe and Latin America Compared. **Kellogg Institute**. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/378_0.pdf. Acesso em: 11 janº 2022.

MUDDE, Cas; KALTWASSE, Cristóbal Rovira. Studying Populism in Comparative Perspective: Reflections on the Contemporary and Future Research Agenda. **Comparative Political Studies**. v. 51, nº 13, p. 1667-1693, jul. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326636609_Studying_Populism_in_Comparative_Perspective_Reflections_on_the_Contemporary_and_Future_Research_Agenda. Acesso em: 05 janº 2022.

NEVES, Marcelo. **A Cidadania Inexistente**: Textos Escolhidos de Marcelo Neves. Volume 1. MOITA, Edvaldo (org.). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2022.

NÓBREGA, Flavianne Gomes Bitencourt. **Um método para a investigação das consequências: a lógica pragmática da abdução de C.S. Pierce aplicada ao Direito**. João Pessoa: Ideia, 2013.

NORONHA, Lincoln Marcelio Thomaz. **Processo legislativo e emendamento constitucional no Brasil pós-1988**. 2011. Mestrado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. doi:10.11606/D.8.2011.tde-13062012-125024.

OLIVEIRA, Fabiana. ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo Tribunal Federal e a Mudança Constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 36. n. 105. 2021. p. 01-20.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Gastos Públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ORÇAMENTO secreto, o novo nome da corrupção. **Piauí**. 28 out 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/orcamento-secreto-o-novo-nome-da-corrupcao/>. Acesso em: 20 de janeiro de 2024.

PAPPAS, Takis S. **Populism and liberal democracy: a comparative and theoretical analysis**. New York: Oxford University Press, 2019.

PEDRON, Flávio Brabosa Quinaud. **A Mutação Constitucional na Crise do Positivismo Jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Direito. Belo Horizonte: 2011.

PINTO, Alexandre Evaristo. SCAFF, Fernando Facury (orgs.). **Direito Econômico Contemporâneo? Estudos em homenagem ao professor Fábio Nusdeo**. São Paulo: Editora IASP, 2020.

PINTO, Élide Graziane. Execução privada do dinheiro público é risco nas emendas parlamentares. **Consultor Jurídico**, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-30/execucao-privada-do-dinheiro-publico-e-risco-nas-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 12 mai. 2024.

PINTO, Élide Graziane; DUPRAT, Deborah. Garantias de custeio das cláusulas pétreas são remédios constitucionais. **Consultor Jurídico**, 28 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-28/contas-vista-custeio-clausulas-petreas-remedios-constitucional/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

PINTO, Élide Graziane. Indicação judicial de fonte de custeio desvendará penumbras orçamentárias. **Consultor Jurídico**, 23 abr. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-abr-23/contas-vista-indicacao-judicial-fonte-custeio-desvendara-penumbras-orcamentarias/>. Acesso em: 03 mar. 2024.

PINTO, Élide Graziane. Balanço de 2023 na LDO/2024: pêndulo orçamentário segue no Legislativo. **Consultor Jurídico**. 26 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-26/balanco-de-2023-na-ldo-2024-pendolo-orcamentario-segue-no-legislativo/>. Acesso em: 03 mar 2024.

PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro: entenda o passo a passo do esquema. **Estadão**. 08 mai. 2021. Atualizado em 10 nov. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,70003708734>. Acesso em: 08 dez. 2021.

PIRES, José Santo Dal Bem. MOTTA, Walmir Francelino. **A Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância para a Sociedade**. p. 21. Reflexão contábil. Vol. 25/2. maio-agosto/2006.

PISCITELLI, Adriana. **Direito Financeiro**. 9ª ed. Rev. Atual. Amp. Barueri: Atlas, 2023.

FORO DE TERESINA Nº 232: Amigo Oculto de ministérios. Comentaristas: José Roberto de Toledo, Fernando Barros e Silva e Thais Bilenky. 23 de dez. 2022. Disponível em: spotify.

RICCI, Paolo; IZUMI, Mauricio; MOREIRA, Davi. O Populismo no Brasil (1985-2019): Um velho conceito a partir de uma nova abordagem. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, nº 107, p. 1-22, 2021.

REBELLO, Aiuri. Os milhões do “orçamento secreto” para a pequena Paraíso do Tocantins azeitam a engrenagem que blinda Bolsonaro. **El país**. 20 maio 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-20/os-milhoes-do-orcamento-secreto-para-a-pequena-paraíso-do-tocantins-azeitam-a-engrenagem-que-blinda-bolsonaro.html>. Acesso em: 20 de janeiro de 2024.

ROBERTT, Pedro; LISDERO, Pedro. Epistemología y metodología de la investigación sociológica: reflexiones críticas de nuestras prácticas de investigación. **Sociologias – Porto Alegre**, ano 18, nº 41, p. 54-83, jan/abr 2016.

ROSANVALLON, Pierre. **O século do populismo:** historia, teoria, crítica. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2021.

ROSANVALLON, Pierre. **A contrademocracia:** a política na era da desconfiança. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2022.

ROZNAI, Yaniv. **Amendment Power, Constituent Power, and Popular Sovereignty: Linking Unamendability and Amendment Procedures**. Em ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon e FOTIADO, Alkmene. Hart Publishing, 2017. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=2960882>.

ROZNAI, Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments – The Migration and Success of a Constitutional Idea. **The American Journal of Comparative Law**. v. 61. 2013. p. 657-719.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 5, nº 2, p. 35-56, mai./ago. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i2.57577.

SANTOS, Boaventura. **A difícil democracia**. Boitempo, 2017. E-book.
SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, p. 237-264, 2002.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: **Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 19-38.

SANTOS, Fabiano; BORGES, Mariana. **Poder de agenda**. Brasília: Enap, 2018. E-book. ISBN: 978-85-256-0087-5 .

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 31. jan - abr 2020, p. 339-396. DOI: 10.1590/0103-335220203109.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8a ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2007, p. 436-437.

SCAFF, Fernando. As emendas do Relator e a isonomia republicana na ADPF 854. 7 dez. 2021. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-07/emendas-relator-isonomia-republicana-adpf-854>. Acessado em: 08 dez. 2021.

SCAFF, Fernando. Uma Rosa no meio do caminho: transparência e publicidade no orçamento. 9 nov. 2021. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-09/contas-vista-rosa-meio-caminho-transparencia-publicidade-orcamento>. Acessado em: 11 nov. 2021.

SCAFF, Fernando. Orçamento é de todos, mas as emendas são dos parlamentares. 26 mar. 2024. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-26/orcamento-e-de-todos-mas-as-emendas-sao-dos-parlamentares/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SINGER, André. ARAÚJO, Cicero. Belinelli, Leonardo. **Estado e Democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SLAUGHTER, Steven; ISAKHAN, Benjamin^o **Democracy and Crisis**. London: Palgrave Macmillan, 2014. E-book.

SOARES, Júlia Cristina de Souza. **Mutação Constitucional: dos contornos doutrinários e jurisprudenciais pátrios**. Dissertação de apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Belo Horizonte: 2022.

STRECK, Lênio. Democracia, Jurisdição Constitucional e Presidencialismo de Coalizão. **Observatório da Jurisdição Constitucional**. Brasília, ano 6, v. 01, p. 207-222, mai. 2013.

THORNHILL, Chris. **Crise Democrática e direito constitucional global**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

TONY BLAIR INSTITUTE FOR GLOBAL CHANGE. Relatório de Pesquisa. **Populists in Power Around the World**. Nov. 2018. Disponível em: <https://institute.global/policy/populists-power-around-world>. Acesso em: 08 jan^o 2022.

TOPLISEK, Alen^o **Liberal Democracy in Crisis: Rethinking Resistance under Neoliberal Governmentality**. London: Palgrave Macmillan, 2019. E-book.

TÓTH, Gábor Attila. Constitutional Markers of Authoritarianism. **Hague Journal of the Rule of Law**, v. 1, nº 1, p. 37-611, 2018.

TUROLLO JR., Reinaldo. O novo escândalo bilionário do orçamento secreto. **Veja**. 21 out 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/o-novo-escandalo-bilionario-do-orcamento-secreto>. Acesso em: 20 de janeiro de 2024.

TUSHNET, Mark. Varieties of populism. **German Law Journal: Cambridge University Press**. Abril 2019. vol. 20. p. 382-389.

URBINATI, Nadia. Democracy and Populism. **Constellations** 5. 1998. p. 110-124

URBINATI, Nadia. **Representative Democracy**: Principles and genealogy. Chicago: The University of Chicago Press, 2006. E-book.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Novo Regime Fiscal, autonomia financeira e separação de poderes: uma leitura em favor de sua constitucionalidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, nº 1, p. 227-258, janº/abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50340.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Backlash* à decisão do Supremo Tribunal Federal: pela naturalização do dissenso como possibilidade democrática. **II Seminário Internacional da Teoria das Instituições**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013

VARIETIES OS DEMOCRACY

VENIZELOS, Giorgos. Populism or Nationalism? The 'Paradoxical' Non-Emergence of Populism in Cyprus. **Political Studies**, p. 1-22, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350375508_Populism_or_Nationalism_The_'Paradoxical'_Non-Emergence_of_Populism_in_Cyprus. Acesso em: 05 janº 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Laura Pereira. Do Compromisso Maximizador À Resiliência Constitucional. **Novos estudos**. CEBRAP. São Paulo, v. 37, nº 03, set-dez 2018, p. 375/393.