



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO



ESTUDO DE CASO: ADPF 854-Orçamento Impositivo e Orçamento Secreto: A Necessidade de Transparência nas Emendas Parlamentares para Estados e Municípios

Emily Medeiros Siqueira¹

Júlio Cesar Nascimento²

Rosivaldo Felismino Ribeiro³

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁴

Resumo: Este artigo analisa a evolução do orçamento público no Brasil, com destaque para o papel do Poder Legislativo e das emendas parlamentares. O texto apresenta o desenvolvimento do orçamento desde o período imperial até a Constituição de 1988, mostrando o aumento da participação do Congresso Nacional e a adoção do orçamento impositivo. Também compara o processo orçamentário brasileiro com o de países como Alemanha, França e Estados Unidos, apontando diferenças e limites da atuação parlamentar. Assim sendo, analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 854, relacionada ao chamado “orçamento secreto”, abordando seus efeitos e debates sobre transparência, separação de poderes e uso dos recursos públicos. O estudo enfatiza a importância do controle e da publicidade na gestão do dinheiro público em um Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Orçamento secreto, Supremo Tribunal Federal, Transparência, Emendas Parlamentares.

¹Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. E-mail: emily.siqmedeiros@gmail.com

²Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. E-mail: juliocesar2024@gmail.com

³Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. E-mail: rosivaldoribeiro870@gmail.com

⁴Professor de Direito da Universidade Federal de Roraima.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Evolução do Orçamento no Brasil. 3. Análise Comparada do Processo Legislativo Orçamentário no Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos. 3.1 Casas Participantes do Processo Orçamentário e Coordenação do Processo 3.2. Limites Impostos ao Legislativo para Alteração da Proposta Orçamentária: Balizas Normativas e Atores Legitimados. 3.3 Conclusão. 4. Análise da ADPF 854 e seus Desdobramentos. 4.1. Conceituação 4.2 O Itinerário Decisório: Transparência, Suspensão e Reequilíbrio de Poderes 4.3 A Polêmica Maior: Extensão Federativa e os Limites da Decisão 4.4 Conclusão: Eficácia versus Autocontenção em um Estado Democrático de Direito.

1. Introdução

A gestão dos recursos públicos no Brasil tem sido frequentemente tensionada por questões relacionadas à transparência, eficiência e controle na execução orçamentária. Entre os pontos mais sensíveis desse debate encontram-se as emendas parlamentares, instrumento que, ao longo dos anos, tem sido marcado por críticas quanto à sua opacidade e vulnerabilidade a irregularidades. Este contexto crítico se agravou com o surgimento das denominadas "emendas Pix" ou "transferências especiais", modalidades que permitiam a destinação de verbas públicas com reduzido controle e rastreabilidade. Assim, este estudo examinará como a ADPF 854 catalisou uma mudança no controle das emendas parlamentares, considerando seus antecedentes, as medidas judiciais determinadas, os desafios de implementação e seus efeitos no equilíbrio entre a autonomia parlamentar na indicação de recursos e os imperativos constitucionais de uma administração pública íntegra e transparente. A análise deste caso proporciona uma perspectiva privilegiada para entender a relação entre o Judiciário e os outros Poderes na busca por maior responsabilidade na utilização dos recursos públicos.

Com o objetivo de proporcionar uma melhor compreensão do assunto e, ao final do artigo, desenvolver um pensamento crítico fundamentado em conhecimentos e aprendizados, traçaremos a trajetória do orçamento desde o Brasil Império até os dias atuais. Isso nos permitirá realizar uma análise comparativa da autonomia do legislativo. Em seguida, compararemos o modelo de intervenção do legislativo brasileiro com o de outros países e analisaremos as decisões do colegiado do STF sobre o tema, bem como a repercussão junto ao público em relação à mudança ou manutenção do parlamento após as repercussões da ADPF. Além disso, abordaremos questões como falta de transparência, separação de poderes e outras polêmicas relacionadas ao tema.

2. A Evolução do Orçamento no Brasil.

Desde os primórdios do Brasil independente, o Parlamento tem participado do processo orçamentário de maneira cada vez mais significativa. Durante a maior parte da história, a aprovação do Poder Legislativo foi necessária para a execução do Orçamento nacional. No entanto, a influência dos parlamentares na alocação de recursos variou de acordo com o contexto político.

Em momentos de autoritarismo, os senadores e deputados tiveram pouca ou nenhuma voz no Orçamento. Em momentos democráticos, por outro lado, o poder decisório esteve compartilhado entre o Executivo e o Legislativo.

O Senado e a Câmara nasceram, em 1826, já com a atribuição de votar a proposta de Orçamento elaborada pelo governo. No Império (1822-1889), apesar de o Brasil ser uma monarquia constitucional (e não absolutista), os parlamentares tinham pouca margem de interferência, restando-lhes basicamente endossar o projeto redigido pela equipe do primeiro-ministro.

“O Congresso é, por excelência, o espaço do conflito democrático. É nele que diferentes interesses e visões de sociedade se confrontam e se equilibram, produzindo decisões sobre o que fazer, quanto arrecadar e como distribuir os recursos públicos. Esse conflito é a força que torna o Orçamento mais legítimo e representativo, pois traduz a diversidade da sociedade em escolhas concretas de política pública.” (Peres, 2022).

Na época, a arrecadação provinha, entre outras fontes, do lucro das empresas estatais — como a Fábrica da Pólvora e a Estrada de Ferro D. Pedro II - e dos tributos pagos na exportação de café e no registro de pessoas escravizadas. O Orçamento destinava o dinheiro recolhido, por exemplo, à catequização de indígenas, à manutenção do Presídio da Ilha de Fernando de Noronha e à cobertura dos gastos diários da família imperial.

Trecho do projeto orçamentário para 1846 que o governo de D. Pedro II apresentou ao Parlamento (Arquivo do Senado):

Art. 1.º A Despesa Geral do Imperio para o exercicio de 1846 — 1847 he fixada na quantia de..... 27.330.229\$785

A qual será distribuida pelos seis diversos Ministerios na forma especificada nos artigos seguintes.

Art. 2.º O Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio he autorizado para despender com os objectos designados nos seguintes paragraphos a quantia de 2.939.556\$000

A saber :

1.º Dotação de S. M. o Imperador.....	800.000\$000
2.º Dita de S. M. a Imperatriz.....	96.000\$000
3.º Alimentos do Serenissimo Principe Imperial.....	12.000\$000
4.º Dotação da Princeza a Senhora D. Januaria, e aluguel de casas.....	102.000\$000
5.º Alimentos da Princeza a Senhora D. Maria Amelia.....	6.000\$000
6.º Dotação de S. M. a Duqueza de Bragança.....	50.000\$000
7.º Ordenados dos Mestres da Familia Imperial.....	3.200\$000
8.º Secretaria d'Estado ...	33.200\$000



Foi na Primeira República (1889-1930) que os parlamentares passaram a ter peso no Orçamento, quando as emendas foram criadas. Nesse período de presidencialismo forte, o Senado e a Câmara desempenhavam um papel limitado no processo orçamentário. Muitas das emendas parlamentares eram rejeitadas pelos relatores, quase sempre ligados ao grupo oligárquico no poder.

Durante a Era Vargas (1930-1945), ocorreu um retrocesso. A formulação do Orçamento federal foi totalmente delegada ao presidente da República, que teve a liberdade de arrecadar e utilizar os fundos públicos como quisesse. Isso se deve ao fato de que Getúlio Vargas exerceu a maior parte dos 15 anos de seu governo como ditador, e o Brasil ficou sem Senado nem Câmara, exceto pelo breve período entre 1934 e 1937.

O Poder Legislativo foi reaberto em 1946 e, com isso, o processo orçamentário voltou a ser compartilhado entre o presidente e os parlamentares. Nesse mesmo ano, o senador Luís Carlos Prestes (PCB-RJ) fez um discurso em que demonstrou a importância de o Parlamento ter voz. Referindo-se à proposta de Orçamento para 1947 enviada pelo presidente da República, marechal Eurico Gaspar Dutra, ele observou:

“O que chama imediatamente a atenção de qualquer patriota é o peso específico, sem dúvida exagerado, das despesas militares. Basta dizer que 44% da renda tributária nacional são empregados nos orçamentos do três ministérios militares, o que é lamentável para um país pobre como o nosso. Além disso, estão reduzidíssimos os orçamentos dos ministérios da Agricultura e da Educação e Saúde e as verbas destinadas aos planos de obras.”

Nesse período democrático, conhecido como República de 1946 (1946-1964), as emendas parlamentares ainda tinham um alcance limitado se comparadas ao poder que adquiririam décadas mais tarde. Nem sempre eram aprovadas e, quando eram, por vezes não saíam do papel por decisão do governo.

EMENDAS AO ORÇAMENTO DA AGRICULTURA

O deputado Francisco Valladares apresentou ao orçamento da agricultura, para 1924, ora em 2ª discussão, na Câmara, as seguintes emendas:

“Onde convier:

Art. E' autorizado o poder executivo a auxiliar com quinhentos contos de réis a construção da estrada de rodagem Rio-Petropolis, que está fazendo o Automovel Club do Brasil.

Justificação — A estrada Rio-Petropolis interessa às comunicações da Capital da União com os Estados do Rio de Janeiro e S. Paulo. Sua construção é problema de ordem geral, que os poderes publicos deviam já ter levado a effeito, como pretenderam, allás, por mais de uma vez.

O Automovel Club do Brasil, associação particular de evidente utilidade, está procurando construir essa estrada, tendo dado inicio aos trabalhos.

O auxilio consignado na emenda é uma contribuição evidentemente devida pela União a tão importante commettimento.”

A parceria entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do Orçamento federal sofreu uma nova ruptura com o golpe de 1964. Diferentemente da ditadura de Vargas, a ditadura militar (1964-1985) manteve o Poder Legislativo em funcionamento, embora sob controle, a fim de criar uma aparência de normalidade democrática. Os parlamentares tinham a prerrogativa de apresentar emendas ao projeto e alterá-lo apenas de maneira formal. Na prática, não tomavam nenhuma decisão. As regras tornavam as emendas inviáveis, e o governo militar utilizava os senadores e deputados apenas para validar o Orçamento elaborado pelo Ministério do Planejamento.

Com a redemocratização em 1985, o Poder Legislativo adquiriu a prerrogativa de se envolver mais ativamente na formação do Orçamento federal, passando a ter a capacidade de alterar quase toda a proposta apresentada pelo Poder Executivo.

A Constituição de 1988 determinou que as emendas parlamentares não podem elevar os gastos sem apontar a respectiva fonte de receita. Além disso, devem estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essas leis orientam a elaboração do orçamento anual e asseguram a viabilidade e a continuidade das políticas públicas.

Uma mudança feita na Constituição em 2015 aumentou o poder do Congresso no processo orçamentário. O Executivo passou a ser obrigado a executar uma parte das emendas parlamentares. Até então, o governo podia escolher quais emendas liberar, quando e que valor. O Orçamento, nesse ponto, deixou de ser autorizativo e tornou-se impositivo.

Santos ressalva, porém, que não é correto interpretar que o Poder Executivo prepara uma proposta perfeita de Orçamento e o Poder Legislativo a “estraga” com as suas emendas. De acordo com ela, existem falhas no planejamento orçamentário feito pelo governo.

“De qualquer forma, apesar das amplas prerrogativas em matéria orçamentária, o Parlamento tem atuado de forma tímida, por vezes na lógica de atender às bases eleitorais em vez de olhar os interesses nacionais de forma sistêmica na hora de alocar os recursos. Os parlamentares acabam virando “vereadores federais”, cada um olhando apenas para o seu próprio município.”

A consultora do Senado avalia que o problema não são as emendas parlamentares em si, mas o modo como foram desenhadas e são aplicadas:

As emendas acabam dando poder excessivo a parlamentares e perpetuando mandatos. É preciso modernizar as regras orçamentárias, tanto para o Legislativo quanto para o Executivo. Um bom modelo seria aquele que vinculasse o Orçamento a metas de resultado e desempenho em áreas como redução da mortalidade infantil, do feminicídio e do desmatamento.

3. Análise Comparada do Processo Legislativo Orçamentário no Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos.

O objetivo do estudo é detalhar o processo orçamentário desses países — desde a fase de elaboração e proposição pelo Poder Executivo até a fase de análise e aprovação pelo Poder Legislativo — para identificar as melhores práticas internacionais. Ao final do artigo, serão apresentadas sugestões específicas de melhoria para o orçamento brasileiro atual, com base nas melhores práticas internacionais e em outras experiências relevantes.

3.1 Casas Participantes do Processo Orçamentário e Coordenação do Processo

Durante o processo orçamentário no Parlamento, o Poder Legislativo de cada país contribui para a elaboração do orçamento de maneira única e específica. Em particular, no que se refere à forma como as casas legislativas intervêm ao longo da tramitação do projeto de lei orçamentária, observam-se diferenças significativas entre os países. No caso brasileiro, o art. 166 da CF/888 determina que o projeto de lei de orçamento anual (PLOA) deve ser apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional. Assim, o PLOA está sujeito exclusivamente à apreciação do Congresso Nacional (enquanto instituição distinta de Câmara e Senado), e não experimenta análise sucessiva e independente das duas Casas congressuais, tal como ocorre no processo legislativo ordinário.

No processo orçamentário brasileiro, o Relator-Geral emerge como personagem principal. O Relator-Geral, além de desempenhar funções de coordenação e consolidação dos relatórios setoriais e da receita, possui uma série de prerrogativas que lhe garantem uma posição de destaque na tramitação do PLOA no Congresso. Por exemplo, são concedidas a ele várias permissões para realizar cancelamentos, adequações, ajustes em programações e alocação direta de recursos em diferentes áreas da despesa pública. A função de Relator-Geral é exercida anualmente, de forma alternada, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O Relator-Geral não pode ser membro da mesma Casa, partido ou bloco parlamentar

que o Presidente da Comissão.

Ao contrário do modelo brasileiro, o processo orçamentário no Congresso dos Estados Unidos permite, de forma geral, a atuação simultânea e independente da Câmara (House of Representatives) e do Senado (Senate) na análise da proposta do Poder Executivo, por meio de seus respectivos Comitês de Orçamento e Comitês e Subcomitês de Apropriação. Na Câmara, o Comitê de Orçamento tem 36 membros; no Senado, o Comitê é composto por 22 membros e é liderado por um integrante do partido majoritário.

De acordo com a Constituição francesa e a Lei Orgânica Relativa às Leis de Finanças (LOLF), a Assembleia Nacional e o Senado desempenham um papel ativo no processo orçamentário na França. No entanto, há uma particularidade: as Casas Legislativas participam do processo de forma sequencial. O Parlamento possui um período total de 70 (setenta) dias para analisar o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, distribuído da seguinte maneira: 40 (quarenta) dias para a Assembleia, 20 (vinte) dias para o Senado e 10 (dez) dias para as considerações finais (*navette parlementaire*). Em caso de desacordo, está prevista a formação de uma Comissão Parlamentar Paritária, semelhante ao que ocorre nos Estados Unidos. Referidos prazos sequenciais são, efetivamente, uma restrição forte à atuação parlamentar na matéria. Caso a Assembleia Nacional não observe o prazo em comento, dá-se a aprovação tácita do projeto, que segue para exame do Senado. Se o Senado, por seu turno, não apreciar o projeto dentro do prazo fixado, o Governo encaminhará à Assembleia Nacional o texto submetido ao Senado com eventuais emendas propostas pela casa e aceitas pelo Poder Executivo. Desta forma, obstruções e impasses que são muitas vezes naturais ao ambiente político são limitados na tramitação do orçamento no parlamento francês.

Já na Alemanha, embora a proposta de lei orçamentária seja apresentada simultaneamente a ambas as casas legislativas, é da câmara baixa (Bundestag) a primazia sobre o processo orçamentário. De fato, se o Senado (Bundesrat) tiver objeções à decisão do Bundestag sobre a proposta orçamentária, poderá acionar o Comitê de Solução de Controvérsias (composto por 16 participantes, pertencendo metade dos membros a cada casa); entretanto, se a controvérsia não for solucionada após atuação do Comitê, o Bundestag pode suplantar essa objeção e aprovar

a lei orçamentária. Por fim, uma importante constatação diz respeito ao papel do Relator Geral no processo orçamentário dos países. Conforme exposto, o Relator-Geral no Brasil exerce importantes funções de coordenação e consolidação dos relatórios setoriais e da receita,

3.2 Limites Impostos ao Legislativo para Alteração da Proposta Orçamentária: Balizas Normativas e Atores Legitimados.

Em geral, a proposta orçamentária é preparada e proposta inicialmente pelo Poder Executivo, que apresenta em seguida ao Legislativo para análise e aprovação. O grau de participação do Legislativo, bem como a possibilidade que este poder tem para alterar a proposta orçamentária, pode variar conforme o país. Wehner indica que o Legislativo pode ser classificado em três categorias, no que diz respeito à capacidade de influenciar as decisões orçamentárias e modificar o orçamento:

- i. **Budget-making legislatures**, que não experimentam quaisquer limites formais no processo de emendamento, podendo modificar extensamente a proposta apresentada pelo Poder Executivo, ou mesmo rejeitá-la e adotar um orçamento de elaboração própria;
- ii. **Budget-influencing legislatures**, capazes de emendar, respeitadas algumas balizas, ou rejeitar a proposta do Executivo, sendo-lhes defeso, contudo, formular seu próprio orçamento; e
- iii. **Legislatures with little or no budget role**, em que não se verifica papel relevante do parlamento nessa seara.

Aplicando-se referida categorização aos quatro países objeto do presente estudo comparativo, tem-se que os Estados Unidos e a Alemanha pertencem ao primeiro grupo, com poderes praticamente irrestritos sobre a proposta orçamentária, enquanto o Brasil e a França são melhor classificados como budget-influencing legislatures, com menor liberdade para alterar a peça orçamentária durante a tramitação congressional da matéria.

O caso norte-americano, aliás, é ilustrativo de um sistema constitucional de divisão de

poderes em que foi conferido um papel proeminente ao Legislativo. Nos Estados Unidos, a proposta orçamentária encaminhada pelo presidente é tida apenas como uma recomendação ao Congresso, que define o orçamento de maneira independente e com amplos poderes para modificações. Segundo Wehner, “a liberdade do congresso norte-americano para moldar o orçamento é, provavelmente, única no mundo”. Na prática, portanto, House e Senate estadunidenses reescrevem completamente o orçamento proposto pelo governo.

Na Alemanha, o Bundestag, que conduz na prática o processo de aprovação do orçamento, possui poder virtualmente ilimitado para emendar o orçamento proposto. A alta influência do órgão no processo orçamentário materializa-se na forma de centenas de emendas aprovadas anualmente à proposta encaminhada pelo governo alemão. Vale mencionar, contudo, que tais emendas são, em sua maioria, restritas a alterações de pequena magnitude e, geralmente, envolvem apenas a realocação de despesas entre ações de governo. Ademais, há a necessidade de se observar, na lei aprovada, o mandamento constitucional que determina o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 110 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha).

A França, por seu turno, permite a apresentação de emendas pelos membros do Congresso e pelos relatores das propostas orçamentárias, ausente, portanto, a figura da iniciativa coletiva para apresentação de emendas. Além dos parlamentares e dos relatores, propostas de ajustes podem ser apresentadas em bloco, pelos partidos políticos. A comparação com o modelo norte-americano requer certo cuidado. Isto porque, naquele país, como dito, o orçamento é inteiramente elaborado pelo próprio Congresso: formalmente, os projetos elevados à deliberação plenária são apresentados pelos comitês de apropriação, de maneira que a proposta do Poder Executivo serve apenas como subsídio às discussões. Nesse contexto, não haveria que se falar, propriamente, em emendas à proposta do Executivo. Contudo, feito tal esclarecimento, podem participar da construção das appropriation bills – oferecendo emendas às referidas proposições – todos os membros do Congresso, quer na condição unicamente de parlamentar, ou mesmo de integrantes ou chairs dos subcomitês de apropriações. Também são legitimadas a propor emendas as comissões temáticas, desde que em matéria que guarde relação com suas atribuições regimentais – interessante notar, aqui, o paralelismo com o caso brasileiro, em que também se exige, das emendas oriundas de comissões, “caráter institucional”, i.e., compatibilidade das alterações

propostas com as competências regimentais da comissão.

A alteração do projeto de lei do orçamento empreendida pelo Poder Legislativo brasileiro somente pode ocorrer mediante a aprovação de emendas à matéria. A apresentação e a aprovação de emendas ao PLOA estão sujeitas a diversas limitações, de natureza objetiva ou subjetiva, inscritas especialmente na Constituição Federal e na Resolução 01/2006-CN. Caso se verifique o descumprimento de referidas normas, a alteração proposta é rejeitada preliminarmente, sem que seu mérito seja apreciado. Entre as balizas objetivas, citam-se, por exemplo, as restrições de índole constitucional: referidas proposições somente podem ser aprovadas caso compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, devendo indicar anulação de outra despesa como fonte de recursos, de modo a manter a neutralidade fiscal da modificação. Registre-se que citada anulação não pode incidir sobre dotações para pagamento de pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais para os demais entes da Federação. Quanto às restrições de natureza subjetiva, há limitações distintas de acordo com o autor da proposição. No que concerne às emendas individuais – de execução obrigatória, nos termos da Emenda Constitucional 86/2015 –, a Resolução 01/2006-CN estabelece que cada parlamentar pode apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas; o montante global aprovado para todas as emendas individuais ao PLOA está limitado a 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, e é distribuído igualmente entre os parlamentares em exercício do mandato. Quanto às emendas de Comissão, há um limite de até oito emendas por comissão. A emenda de comissão deve representar interesse nacional, não podendo, via de regra, resultar em transferências voluntárias para mais de um ente de federação, nem destinar recursos a entidades privadas. As emendas de bancada, por seu turno, podem ser entre quinze e vinte, por bancada (de acordo com o tamanho da bancada, composta por deputados e senadores)

3.3 Conclusão

A análise comparativa da participação das casas parlamentares e da coordenação do

processo orçamentário nos mostrou que, primeiramente, as casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado – participam de maneira e grau distintos no processo orçamentário de cada país. O Brasil se diferencia dos demais países por debater a proposta orçamentária de maneira unificada e centralizada na comissão

A pesquisa igualmente demonstrou que o grau de participação do Legislativo, bem como do seu poder e competência para alterar a proposta orçamentária, varia conforme o país analisado. Enquanto nos Estados Unidos e na Alemanha o Legislativo tem uma maior liberdade no processo de emendamento, podendo modificar ou rejeitar a proposta apresentada pelo Poder Executivo, podendo inclusive elaborar e adotar um outro orçamento; no Brasil e na França o Legislativo já tem uma menor liberdade para modificar o orçamento, podendo apenas propor e votar emendas dentro de certas balizas e limites. No entanto, mesmo com este poder limitado de modificação do orçamento, o Legislativo brasileiro se diferencia pela ampla possibilidade de apresentação de emendas coletivas ao PLOA, característica somente verificada, em menor grau, na Alemanha, através de emendas em bloco apresentadas pelos partidos políticos. Este rol amplo de legitimados a apresentar emendas coletivas ao orçamento brasileiro parece pulverizar e despersonalizar o processo de discussão do orçamento e parece não estar de acordo com a prática internacional analisada, o que merece ser objeto de propostas de mudança para um maior aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro.

4. Análise da ADPF 854 e seus Desdobramentos.

4.1. Conceituação

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em junho de 2021, estabeleceu-se como um marco no direito público brasileiro. O foco principal era a avaliação da constitucionalidade das chamadas "emendas de relator-geral" (RP-9), um mecanismo orçamentário que, ao destinar recursos sem clareza sobre quem os receberia e sob a decisão discricionária de um pequeno grupo de parlamentares, passou a ser denominado "orçamento secreto". O caso ultrapassou a simples questão orçamentária e se transformou em um debate significativo sobre os limites da intervenção judicial, a separação de poderes, o pacto federativo e a aplicação efetiva dos

princípios da moralidade e publicidade administrativa. O trajeto processual, caracterizado por decisões provisórias, reviravoltas e uma sentença de mérito histórica, espelha a complexidade e a tensão inerentes ao controle de constitucionalidade de práticas políticas enraizadas.

4.2 O Itinerário Decisório: Transparência, Suspensão e Reequilíbrio de Poderes

A tramitação da ADPF 854 pode ser dividida em fases distintas, cada uma com seus próprios argumentos favoráveis e críticas.

Na etapa cautelar inicial (novembro de 2021), a relatora, Ministra Rosa Weber, concedeu parcialmente a liminar, ordenando a suspensão imediata dos recursos do RP-9 para 2021 e estabelecendo requisitos de total transparência. Essa decisão recebeu amplo apoio de setores da sociedade civil e da doutrina, que a consideraram uma resposta urgente e necessária a um esquema opaco, possivelmente desviante e prejudicial ao equilíbrio federativo, pois concentrava poder no relator-geral em detrimento dos ministros de Estado. Por outro lado, os críticos levantaram preocupações sobre uma possível interferência precipitada na implementação do orçamento aprovado pelo Congresso, o que poderia levar à paralisia de políticas públicas. Além disso, questionaram se o Tribunal não estaria antecipando o mérito.

Pouco depois, em dezembro de 2021, o Plenário Virtual revogou a suspensão, atendendo a argumentos do Congresso Nacional. Esta flexibilização foi vista favoravelmente por respeitar a autonomia legislativa e a continuidade administrativa, permitindo que o Congresso editasse normas próprias para regular a matéria. Contudo, para seus detratores, representou um recuo tático que manteve vivo, ainda que sob novo regramento, um mecanismo considerado vicioso.

O julgamento de mérito, em dezembro de 2022, foi o ponto culminante do caso. Acompanhando o voto da Presidente Rosa Weber, o STF considerou as práticas do “orçamento secreto” incompatíveis com a Constituição e as normas internas do Congresso que o regulamentavam, inconstitucionais. Além disso, determinou uma interpretação em conformidade com a Constituição, impedindo que as emendas RP-9 atendessem a indicações obrigatórias de parlamentares. Dessa forma, devolveu aos Ministros de Estado o poder de decidir sobre a aplicação dos recursos. Também estabeleceu que todos os gastos realizados entre 2020 e 2022 sejam publicados em detalhes. Essa decisão foi comemorada como uma confirmação histórica dos princípios orçamentários estabelecidos na Constituição e uma vitória da

transparência em relação à opacidade. Juridicamente, foi considerada uma adequada retificação de uma séria distorção do processo democrático. A crítica principal residiu na alegação de ativismo judicial, com o STF supostamente invadindo a competência típica do Legislativo para organizar seu processo interno e definir a forma de execução de emendas, alterando profundamente o jogo político tradicional.

A fase de monitoramento e regulamentação de execução (dezembro de 2024) trouxe detalhamentos importantes. O Plenário, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, estendeu o acompanhamento até 2025, estabelecendo condições rígidas para a retomada de pagamentos de anos anteriores: identificação nominal do parlamentar solicitante e do beneficiário final, além da publicação em plataforma específica. Regras também foram fixadas para outros tipos de emenda (como as “PIX” – RP-6). Essas determinações foram defendidas como essenciais para garantir a efetividade da decisão de mérito e evitar subterfúgios. A oposição, no entanto, viu aqui uma judicialização excessiva da administração, com o Tribunal ditando minúcias procedimentais que caberiam ao Executivo e ao Legislativo, gerando burocracia e insegurança jurídica.

4.3 A Polêmica Maior: Extensão Federativa e os Limites da Decisão

O aspecto mais controverso da ADPF 854 emergiu na modulação de seus efeitos. A decisão final, ao modular os efeitos no tempo e no espaço, acabou por estender as balizas de transparência e controle fixadas para a União a todos os estados e municípios. O STF, assim, transformou o julgado em uma “norma geral” para a execução de emendas parlamentares em todas as esferas federativas.

Argumentos a Favor desta Extensão:

Defensores afirmam que foi uma ação necessária e preventiva. Na ausência dela, o "orçamento secreto" ou práticas semelhantes poderiam facilmente transferir-se para os orçamentos estaduais e municipais, comprometendo a eficácia da decisão federal. A padronização de requisitos mínimos de transparência, como a identificação do parlamentar indicante, é considerada um progresso civilizatório em todo o país. Isso fortalece o controle social e a integridade na utilização de recursos públicos em todas as esferas. Defende-se que

preceitos constitucionais, como moralidade e publicidade, são indivisíveis e devem ser respeitados por todos os entes.

Críticas Contundentes à Extensão:

Esta foi a crítica doutrinária e política mais severa. Acusa-se o STF de ter extrapolado radicalmente o objeto da ação (que era o orçamento federal) e violado os princípios da congruência e da autonomia federativa. A corte teria, assim, realizado uma “verdadeira mutação processual indevida”, assumindo um papel de legislador positivo nacional para matéria orçamentária estadual e municipal. Essa postura, segundo os críticos, esvazia o papel dos legislativos locais, desrespeita a separação de poderes em cada esfera e compromete a diversidade federativa, impondo soluções uniformes a realidades distintas, muitas das quais sequer adotavam a figura do “relator-geral”.

4.4 Conclusão: Eficácia versus Autocontenção em um Estado Democrático de Direito

A ADPF 854 destaca o dilema constante entre a efetividade da jurisdição constitucional e a imprescindível autocontenção judicial. Por um lado, o STF foi convocado para coibir uma prática tida como grave e sistêmica, que violava os princípios fundamentais da República. Sua atuação, sobretudo no mérito, pode ser interpretada como um exercício legítimo e audacioso de defesa da Constituição, assegurando transparência e integridade onde os mecanismos de controle político interno falharam.

Por outro lado, a maneira como os efeitos da decisão foram modulados, estendendo-os além do caso específico e da esfera federal, cria um precedente arriscado. Indica uma tendência de o Tribunal transformar-se em um “poder normativo negativo e positivo” de amplo alcance, assumindo uma competência regulatória que a Constituição confere a outros poderes e entidades. Se se consolidar, esse movimento pode enfraquecer o pacto federativo e a democracia representativa, substituindo o debate político plural pelas declarações monocráticas da corte.

Portanto, A ADPF 854 deixa um legado ambíguo. Representa um marco na busca por transparência orçamentária e um aviso contra a corrupção institucionalizada. Ao mesmo tempo, é um aviso sobre os limites da intervenção judicial em um sistema de pesos e contrapesos. O desafio hermenêutico e institucional que persiste é harmonizar a atuação

essencial do Judiciário na efetivação dos direitos e garantias fundamentais com o respeito rigoroso às atribuições constitucionais dos outros poderes e à autonomia dos entes federados. A harmonia do Estado Democrático de Direito brasileiro só será mantida com esse equilíbrio, que é sempre precário e passível de revisão.

Por último, para reflexão: segundo a Secretaria - Geral da Mesa (SGM), o índice de renovação na Câmara dos Deputados nas eleições de 2022, após a apresentação da ADPF 854, foi de 39,38%. Isso representa uma diminuição em comparação com a renovação histórica de 47,37% ocorrida em 2018. O índice indica que, no início, a ADPF não gerou uma grande rejeição por parte da população em relação aos parlamentares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Budget Deficits and Budget Institutions. National Bureau of Economic Research. Working Paper 5556 Cambridge, MA, May 1996.
- ARNOLD, R D. The Logic of Congressional Action. New Haven: Yale Univ. Press, 1990.
- BIJOS, Paulo. R. S. Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico no 08/2021. Maio 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao. Acesso em: 27 dez. 2025.
- BRASIL. Congresso Nacional. Resolução do Congresso Nacional no 1, de 1970 – Regimento Comum. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 12 ago. 1970, Seção 2, col. I, p. 3205.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto – Relatório da Subcomissão do Poder Legislativo. Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Vol. 105. Brasília-DF, 1987. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-105.pdf>.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados no 17, DE 1989.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15a. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p
- PRAÇA, Sérgio. A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- WEHNER, JOACHIM. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. World Bank Institute, Washington DC, 2004.
- Processo estrutural nas ADPFs e a garantia da não surpresa aos entes subnacionais: análise do caso da ADPF 854 , acessado em www.conjur.com.br Acesso em: 05 de Jan 2026.