



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

LUCIANA ALESSANDRA PEREIRA DE PAIVA

**ESTUDO SOBRE AS EMENDAS DE RELATOR - RP9 “O ORÇAMENTO
SECRETO”**

BRASIL

2022



LUCIANA ALESSANDRA PEREIRA DE PAIVA

**ESTUDO SOBRE AS EMENDAS DE RELATOR - RP9 “O ORÇAMENTO
SECRETO”**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Processo Legislativo e Direito Parlamentar

Orientadora: Professora Doutora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



LUCIANA ALESSANDRA PEREIRA DE PAIVA

ESTUDO SOBRE AS EMENDAS DE RELATOR - RP9 “O ORÇAMENTO SECRETO”

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Processo Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em xx de xxxx de 20xx por:

Banca Examinadora:

Prof^a Beatriz Simas Silva

Senado Federal

Prof^a Dra. Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

Tribunal de Contas da União



ESTUDO SOBRE AS EMENDAS DE RELATOR - RP9 “O ORÇAMENTO SECRETO”

STUDY ON THE RAPPOREUR’S AMENDMENTS – RP9 “THE SECRET BUDGET”

Luciana Alessandra Pereira de Paiva

RESUMO

O presente artigo aborda a temática das Emendas de Relator – RP9, denominada na mídia de “Orçamento Secreto”, buscando esclarecer quanto aos seus desdobramentos no orçamento público brasileiro, cujo autor é o relator-geral do projeto de lei orçamentária; se a utilização da rubrica RP9 descumpra preceitos fundamentais constitucionais, em especial os princípios da transparência, publicidade e impessoalidade; se há afronta ao Capítulo II (Das Finanças Públicas) da Carta Magna, se prescinde de vício formal, bem como, se há desvio quanto aos objetivos políticos-partidários.

Para responder às questões-problema e aos objetivos definidos, foram necessárias pesquisas bibliográficas sobre orçamento, pesquisas documentais junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Senado Federal e Câmara dos Deputados. Com as análises empreendidas, foi possível perceber o aumento exponencial das emendas de Resultado Primário 9 (RP9) a partir de 2020. Observou-se que essas emendas já existiam, mas em valores menores e compunham as emendas do Executivo, ou seja, com o indicador RP9, evoluiu-se para a transparência parcial das emendas do relator. Contudo, faz-se necessário tornar acessível a todos os cidadãos o nome do congressista que encaminha a emenda ao relator-geral e quem a recebe “na ponta”.

Ademais, foi possível verificar que, além do problema da falta de transparência, o cancelamento de emendas que obedeciam a programas de governo, em face das emendas de relator-geral, provoca a baixa exequoriedade orçamentária.

Palavras-chave: Termo 1. Orçamento Secreto; Termo 2. RP9; Termo 3. Orçamento Público

ABSTRACT

The present article approaches the theme of the Rapporteur's Amendments – RP9, called “Secret Budget” in the media, seeking to clarify its developments in the Brazilian public budget, whose author is the general rapporteur of the budget bill; whether the use of the RP9 heading violates fundamental constitutional precepts, in particular the principles of transparency, publicity and impersonality; if there is an affront to Chapter II (Of Public Finances) of the Magna Carta, formal vice is dispensed with, as well as, if there is a deviation regarding party-political objectives.



To answer the problem-questions and the defined objectives, it was necessary to carry out bibliographical research on budgets, documentary research at the Supreme Federal Court (STF), the Federal Court of Audit (TCU), the Office of the Comptroller General (CGU), the Federal Senate and the House of Representatives. With the analysis undertaken, it was possible to notice the exponential increase in Primary Result 9 (PR9) amendments as of 2020. It was observed that these amendments already existed, but in smaller amounts and were part of the Executive's amendments, i.e., with the RP9 indicator, the partial transparency of the rapporteur's amendments evolves. However, it is necessary to make accessible to all citizens the name of the congressman who forwards the amendment to the general rapporteur and who receives it “in the final stage”.

Furthermore, it was possible to verify that, besides the problem of lack of transparency, the cancellation of amendments that followed government programs, in the face of the amendments of the general rapporteur, causes low budget executability.

Key words: Term 1. Secret Budget; Term 2. PR9; Term 3. Public Budget.

Data de submissão dia mês ano (opcional)

Data de aprovação dia mês ano (opcional)

Disponibilidade (DOI ou endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)
(Opcional)



1. INTRODUÇÃO

Com a redemocratização trazida pela Constituição de 1988, o Legislativo recuperou o direito de alterar a peça orçamentária. Contudo, continua sendo elaborada pelo Executivo, sendo do Presidente e de seus Ministros a responsabilidade de quais obras e políticas públicas serão contempladas e qual o aporte financeiro que receberão. Cabe ao Legislativo aprovar a proposta conforme foi encaminhada no PLOA, ou alocar mais recursos nestas obras e políticas. Neste caso, faz uso de emendas individuais, emendas de bancada ou emendas de comissão.

A partir de 2019, por meio da Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, após a derrubada de veto presidencial pelo Congresso Nacional, incluiu-se mais um indicador, que ora denominamos emenda do Relator-Geral (RP9), com isso o relator assume mais uma incumbência. É bom destacar que na modalidade de emendas de comissão, quem as assinava, também era ele, contudo, sua função estava restrita a cancelar e remanejar as despesas, sugerindo nova alocação na peça orçamentária.

A discussão em torno da execução do indicador de resultado primário RP9 foi tema recorrente durante todo o período eleitoral de 2022. A partir dela, ocorreu o direcionamento de críticas contundentes ao atual Presidente da República, principalmente pela possibilidade de disponibilização de verbas públicas para parlamentares da base governista. Trata-se de despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, excetuando-se a recomposição e correção de erros e omissões, inclusa na Lei Orçamentária Anual de 2020.

Este tipo de emenda, de autoria do Relator-Geral do Orçamento, identificada como RP9, tem sido denominada de **orçamento secreto**. A autorização legislativa ocorreu por meio da Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (que alterou a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, dispondo sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020), oportunidade em que o relator-geral passou a atuar como autor único das alocações feitas sob esta rubrica orçamentária, muito embora, na prática são solicitadas por varios Deputados e Senadores.

Lei nº 13.898, de 2019 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.

...

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

...

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto no art. 2º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 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 2020, nos termos do disposto no [inciso IX do Anexo I](#), se a despesa é:

...

6. 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); [\(Incluído pela Lei nº 13.957, de 2019\)](#)

Com a entrada em vigor da lei retromencionada, após a derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional, as emendas ao orçamento já existentes com as rubricas identificador de resultado primário 1 a 8, passaram a ser emendadas, também, pelo identificador de número 9, o que trouxe alterações significativas no ato de emendar o orçamento, que são: autoria única



do relator-geral; impositividade; indicação de beneficiário e ordem prioritária. Daí surgiram os questionamentos:

- Podemos dizer que a alocação de recursos públicos pelo Poder Legislativo reflete o pleno exercício da competência parlamentar sobre a matéria orçamentária prevista na Constituição Federal?

- A celeuma em torno da alocação de recursos públicos, com o uso da rubrica RP9, dá-se pela reduzida transparência, publicização e impessoalidade, seja quanto ao parlamentar que solicita o encaminhamento da verba e/ou para quem ela é destinada?

- Existem ferramentas suficientes para o acompanhamento das despesas públicas, especialmente as alocadas por meio de emendas parlamentares, e, portanto, não há que se falar em “orçamento secreto”?

- As características de impositividade, indicação de beneficiário e a ordem de prioridades, encontra restrição nos artigos 166, §§ 3º e 4º da Constituição? São fatores que dificultam o cumprimento da meta fiscal estabelecida na EC 95/2016 e da Regra de Ouro disposta no inciso III, do art. 167 da Constituição Federal?

O Tribunal de Contas da União, no Parecer Prévio das Contas do Governo de 2021, aprovou c/ ressalvas a prestação de contas do Governo Federal relativas esse exercício financeiro (Plenário, TC 008.731/2022-5. Apenso: TC 000.562/2022-0, Natureza: Contas do Presidente da República). As conclusões foram no sentido de que as emendas de Relator-Geral (RP-9) comprometem “a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União”.

No mesmo Relatório (do TCU), deparei-me com vários apontamentos que deixam evidente que a emenda de Relator-Geral, da forma que vem sendo aplicada, gera um prejuízo que suplanta as questões de transparência e impessoalidade, qual seja: a segregação de despesas e, embora a matéria esteja em julgamento no STF, para o TCU está evidente a inconstitucionalidade, posto que há limites a serem observados nas emendas ao PLOA, que têm sido reiteradamente desrespeitados.

No Supremo Tribunal Federal estão em tramitação três ADPFs (850/851/854) que têm como tema central verificar se a alocação de resultado primário RP9, como classificador das emendas de Relator-Geral, vem descumprindo preceito fundamental.

Portanto, a problemática das emendas do Relator gira em torno de transparência, discricionariedade, impessoalidade e de legalidade da alocação, uma vez que embasada em emenda legislativa ocorrida em Projeto de Lei Orçamentário e não em Projeto de Emenda Constitucional, além de representar um risco potencial à observância das regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

Numa visão bem elementar, o orçamento público é o instrumento que traz a previsão da arrecadação das receitas e a fixação da execução das despesas, para um determinado período de um exercício financeiro, sendo importante ferramenta para o funcionamento e implementação dos serviços e políticas públicas. O orçamento público é instituído na forma da Lei Orçamentária Anual (LOA), de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, e que deve ser analisada e aprovada pelo Poder Legislativo, que participa do seu aperfeiçoamento por meio de emendas



parlamentares, objetivando a melhor alocação de recursos e atendendo às demandas de sua base eleitoral.

O orçamento público teve início na década de 40 e visava ao aperfeiçoamento técnico da peça orçamentária considerando requisitos de finalidade, alcance e relevância frente às demandas do Estado. Assim, teóricos como Schick (1988, p. 63), elaboraram estudos abordando o orçamento sob o prisma das demandas e da alocação de recursos, afirmando que a produção de orçamentos públicos que criem ou aumentem despesas, está diretamente relacionada a pedidos e a consequente alocação de recursos.

Portanto, o orçamento público envolve decisões frente a recursos escassos, exigindo assim reflexões sobre juízos de fato e de valor decididos dentro do ambiente administrativo e político. A escassez dos recursos direciona as escolhas. Para Key Jr. (1940, p. 1142)

“[...] canalizar as decisões para a máquina governamental de forma a estabelecer alternativas em justaposição e forçar a consideração de valores relativos. Esse é o efeito de muitos dos arranjos institucionais existentes; mas a questão é raramente colocada dessa forma, ...”

No entanto, em consonância com os doutrinadores abaixo citados, as decisões orçamentárias devem ser fundamentadas em princípios e critérios econômicos, marcadamente racionais e desconsideram as influências políticas. De acordo com Simon (1965, p. 95), o exercício da racionalidade objetiva pressupõe:

(a) o conhecimento das alternativas, antes da tomada de decisão; (b) considerar as consequências que resultarão de cada escolha; e (c) realizar a escolha, de acordo com o sistema de valores, de uma alternativa entre as disponíveis.

Considerando as características apresentadas por Wildavsky; Caiden, 2004, p. 47-50, adaptado para a realidade brasileira, podemos fazer as seguintes inferências:

- 1- O orçamento é resultado de consensos na aprovação de políticas ou programas, entre os poderes Executivo e Legislativo;
- 2- Existe no orçamento a perspectiva histórica de manutenção de escolhas a longo prazo, e envolvem diversos elementos de despesas como: pessoal, materiais, equipamentos, serviços etc.;
- 3- Nas comissões parlamentares existe uma tendência nas discussões de valores atribuídos aos elementos de despesa, secundarizando a continuidade de programas, e de seus objetivos e resultados, em razão da assimetria de informações ou de um processo de negociação muito complexo;
- 4- Por sua complexidade o orçamento tem uma tramitação relativamente lenta, pois envolve análises que consideram receitas, despesas, déficit, dívida, análise das solicitações de recursos das agências e autorização de créditos orçamentários, para serem submetidos ao plenário das casas legislativas.
- 5- Em razão das complexidades e aprofundamento dos grandes projetos e seus custos, os parlamentares focam em aspectos mais simples e próximos às suas experiências e assim, passam a confiar nas informações de administradores e consultores experientes.
- 6- Outro aspecto importante é a interação social envolvendo comissões e subcomissões de orçamento, bem como das comissões temáticas. Esse processo exige audiências com representantes dos órgãos e agências do governo e de segmentos econômicos e sociais interessados em assegurar investimentos no orçamento federal.
- 7- O orçamento deve atender as diversas solicitações no processo orçamentário, considerando sempre que as demandas são superiores aos recursos, exigindo ajustes. Assim, exige uma lógica de maximização do orçamento tornando-o satisfatório.
- 8- Frente a um número expressivo de decisões e exigência de acordos, associados a ajustes monetários, assim como bem ressaltam Wilavsky e Caiden, 2004, p. 47-50: “Se há acordo



vamos em frente. Se há muita controvérsia, deixamos o item de lado. Após um ou dois dias, podemos ter uma lista com dez itens controversos. Aumentamos e cortamos e martelamos esses itens até chegarmos a um acordo”.

3. CICLO ORÇAMENTÁRIO

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que o encaminhamento dessas fases se consolida após o envio de projetos de lei para apreciação das duas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), que são analisados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, constituída por Deputados e Senadores.

A tramitação no Congresso Nacional envolve, as seguintes etapas:

1. recebimento da proposta enviada pelo Poder Executivo;
2. leitura do projeto do Executivo;
3. distribuição dos projetos aos parlamentares;
4. designação do relator do projeto;
5. realizações de audiências públicas;
6. apresentação, discussão e votação dos pareceres preliminares (estabelecem as regras gerais para o processo);
7. abertura do prazo de emendas ao projeto;
8. recebimento e parecer sobre as emendas (realizado pelo relator)
9. apreciação e votação do relatório final na CMO (com a aceitação ou rejeição das emendas propostas);
10. votação do relatório geral no Plenário do Congresso; e
11. encaminhamento ao Presidente da República para sanção.

Ao receber o projeto de lei apreciado pelo Congresso Nacional, o qual se designa “Autógrafo”, o Presidente tem três opções: aprovar, vetar parcialmente ou vetar integralmente. As razões do veto devem ser comunicadas ao Presidente do Senado, sendo que sua apreciação deverá ocorrer em sessão conjunta da Câmara e Senado, na qual o veto pode ser acatado ou rejeitado. Nessa última opção, o projeto em questão será remetido ao Presidente da República para promulgação.

No entendimento de Arantes Paulo (2016, p. 80), o sistema constitucional de planejamento é um conjunto de normas que “permitem o controle dos detentores de poder, na medida em que disciplina como devem ser disponibilizados e gastos os recursos públicos”, pela sua natureza possuem o peso de normas de direito fundamental.

Assim, ao participar do processo de planejamento e orçamentação, o Poder Legislativo atua tanto no controle como na elaboração de normas no quadro constitucional brasileiro. Para Garcia (2000) a participação parlamentar junto com o Poder Executivo possibilita a explicitação de suas metas, seus objetivos e a direcionalidade do gasto público em geral, por meio de instrumentos de planejamento, orçamento e controle.

Segundo Barcelos (2012, p. XXX), desde 1988, o regime de governança orçamentária, construído a partir da Lei nº 4.320/64, estabeleceu o Plano Plurianual e a ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO anual, como norteador da ação do governo e indicadores para a iniciativa privada. Assim, o PPA tem sido o principal instrumento formal de planejamento do País.



Com a Lei de Finanças (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), associada ao texto constitucional de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar – LC nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), o Brasil tem desenvolvido a institucionalização de uma lógica fiscalista, apoiada em um regime jurídico-normativo de orçamentação e controle interno e externo, dos gastos públicos, associada à transparência e à responsabilização.

Para proporcionar uma contextualização das Legislações fiscais e orçamentárias que regem no Brasil, colaciono parte do Capítulo 9, do livro Governança orçamentária no Brasil publicado pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Dwek, 2022, p.248-249:

“No pós-Segunda Guerra consolidou-se um esforço intelectual sobre a atuação do Estado que combinava as visões da nova disciplina de economia do desenvolvimento com a macroeconomia keynesiana e o Estado de bem-estar social (Fiori, 1997). Foi nesse período que o orçamento deixou de ser visto unicamente como um instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo e ganhou destaque como elemento de planejamento e programação governamental. Nesse contexto foi aprovada no Brasil a Lei no 4.320/1964 (Lei Geral dos Orçamentos), dias antes do golpe militar, após um longo período de debate sobre princípios orçamentários. Seguindo a periodização apresentada em Barcelos (2012), essa lei foi o primeiro regime de governança orçamentária e, desde então, não foi totalmente substituído, mas sobreposto por outras regras e normas posteriores.

A década de 1980 marcou o fim do regime militar, e o processo de redemocratização foi consolidado a partir da promulgação da CF/1988, chamada de Constituição Cidadã, que, como destaca Barcelos (2012, p. 2), “reviu as bases do relacionamento entre os cidadãos e o poder público, o que envolveu o reconhecimento de inúmeros direitos sociais e o compromisso do Estado de assegurar sua prestação por meio de diversas políticas públicas”. Portanto, as regras de gestão orçamentária apresentadas na CF/1988 vão além das regras fiscais, estritamente falando, dado que o Estado, por lei, passa a ter um papel central na garantia dos direitos sociais, o que deve ser obtido por meio de políticas públicas. Nesse sentido, os novos instrumentos de planejamento e orçamento, como o PPA, a LDO e a LOA, são elaborados com esses objetivos. Mesmo estabelecendo a necessidade de uma nova lei complementar de finanças públicas, que substituiria a Lei no 4.320/1964, a CF/1988 trouxe também alguns regramentos fiscais, dos quais se destacam a chamada regra de ouro (art. 167, inciso III) e a proibição de o BCB conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional (art. 164, § 1o).

No Brasil, a Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) marca o início do terceiro regime de governança orçamentária. Inspirada em leis aprovadas em outros países, a lei brasileira combina elementos importantes de maior transparência fiscal com regras rígidas, conciliando mecanismos de contingenciamento norte-americanos e metas de resultados fiscais mais próximas às regras da zona do euro. Apesar da inspiração em outras leis, o regramento brasileiro tem elementos próprios que serão explorados ao longo do capítulo.

O quarto regime que será discutido neste capítulo são as mudanças ocorridas no Brasil entre 2014 e 2016, que começaram com uma profunda mudança na interpretação das regras fiscais vigentes e culminaram com a aprovação de uma emenda constitucional (EC). A EC no 95/2016 impôs um limite às despesas primárias da União, reforçando a rigidez das regras vigentes e impondo diversas mudanças posteriores para o cumprimento da nova regra, chamada inclusive de Novo Regime Fiscal (NRF).”

Dessa maneira, fica claro que quando se fala em orçamento público, um dos princípios que norteiam sua elaboração é o da transparência, associado à responsabilização pelo bom e regular uso dos recursos públicos e ao respeito a sua programação.

4. EMENDAS LEGISLATIVAS

As emendas, por sua vez, são proposições legislativas



(federalis e estaduais) e senadores durante a tramitação de um projeto de lei orçamentário elaborado pelo Executivo, particularmente, os projetos: PPPA, PLDO e PLOA, conforme disposto no art. 166 da Constituição Federal.

As emendas parlamentares visam o aperfeiçoamento da proposta orçamentária e melhoria da destinação das verbas públicas. Nesse contexto, surgiram os classificadores orçamentários com os indicadores de resultado primário que vão da numeração 1 ao 9, sendo este último, o RP9, o utilizado para identificar as despesas primárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral no projeto de lei orçamentária anual (LOA). Tais emendas alteraram as programações originais do projeto ou incluem novas, excepcionando as de ordem técnica.

Segundo o Consultor Legislativo Aritan Borges Avila Maia (nota técnica 151/2022):

“A inclusão de marcadores específicos na lei orçamentária como forma de se obter informações qualitativas sobre o gasto público é amplamente utilizada. Os classificadores de órgão, unidade orçamentária, programa, ação, GND, regionalização, entre outros tantos, possibilitam obter visão diferenciada sobre o valor das despesas constantes dos orçamentos. O identificador de Resultado Primário (RP) é um classificador orçamentário definido anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹ que tem por objetivo auxiliar na apuração do resultado primário, cuja meta é definida anualmente também na LDO, em conformidade com o § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, o classificador identifica essencialmente se uma despesa impacta o resultado primário (despesas primárias) ou não (despesas financeiras). Trata-se, portanto, de classificador criado com propósito específico, que foi sendo ampliado para, além da identificação da afetação no resultado primário, permitir marcação de despesas incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares.”¹

¹ “Atualmente, de acordo com o art. 7º, § 4º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, LDO 2023, esses são os identificadores de resultado primário:

RP 0 – despesas financeiras;

RP 1 – despesas primárias obrigatórias;

RP 2 – despesas primárias discricionárias, ressalvadas as emendas assinaladas com identificador próprio;

RP 4 – despesas primárias do orçamento de investimentos, desconsideradas da meta de resultado primário;



Antes das emendas individuais, de bancada, de relator, todas as emendas parlamentares eram classificadas no bojo das despesas discricionárias do Poder Executivo, usando-se os indicadores RP-2 e RP-3. Contudo, o uso desses classificadores não permitia a identificação de quem era o autor da emenda, se as despesas eram originadas pelo Poder Executivo ou se haviam sido incluídas por emenda parlamentar. Portanto, foi positiva a inclusão de novos identificadores, pois assim é possível ter clareza de quem incluiu ou alterou a despesa. Contudo, a RP9, ao apontar o relator-geral como autor da emenda, sonega ao cidadão a real autoria, voltando a situação semelhante a que havia anteriormente com as RPs 2 e 3.

4.1 Emendas Individuais (RP-6) e Emendas de Bancada (RP-7)

Em breve histórico, é importante destacar que as emendas individuais (RP-6) surgiram em 2013 por meio da Lei 12.919/2013, com aplicabilidade a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (LDO 2014), inicialmente sem ser impositiva, passando a execução obrigatória a partir da Lei nº 13.080/2015 (LDO 2015), vindo a ser constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015. São propostas por deputados federais ou senadores para o orçamento do governo federal. Por meio dessas emendas, os parlamentares obtêm o financiamento para uma obra ou projeto público no seu Estado ou sua região. Comumente essas emendas são utilizadas para atender a demandas das bases eleitorais dos parlamentares, ou seja, a localidade onde vivem os eleitores que eles representam.

As emendas individuais têm destinação para os órgãos da administração pública direta e indireta, considerando os diversos níveis federativos, podendo ser utilizadas para os “consórcios públicos, empresas públicas, sociedade de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos. Necessário destacar que do valor apresentado por cada parlamentar, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde.” (BRASIL, 2021)

As emendas coletivas são geridas por grupos de parlamentares, da mesma bancada ou até de bancadas diferentes, e se dividem em dois tipos: emendas de bancada ou de comissão. Essas emendas constam da Lei nº 13.408/2016 (LDO 2017) e da Emenda Constitucional (EC) nº 100/2019 e já nasceram sob o regime de execução obrigatória. As emendas coletivas são apresentadas pelas bancadas estaduais do Congresso, independentemente do partido a que pertençam.

No caso das emendas de comissão, são apresentadas exclusivamente pelas comissões permanentes do Congresso, que são os grupos de parlamentares que discutem temas destinados a áreas de atuação e que até 2019, eram apresentadas juntamente com as emendas de relator-geral sob a mesmo indicador de resultado primário utilizado pelo Poder Executivo, ou seja, RP-2 e RP-3.

RP 6 – despesas primárias oriundas de emendas individuais de execução obrigatória nos termos da Constituição;
 RP 7 – despesas primárias oriundas de emendas de bancada estadual de execução obrigatória nos termos da Constituição;

RP 8 – despesas primárias oriundas de emendas de comissão permanente;

RP 9 – despesas primárias oriundas de emendas de relator-geral, exceto as de ordem técnica.”



4.2 Emendas de Relator (RP-9)

Com a criação do RP9, as programações resultantes de emendas do relator-geral ao projeto de lei orçamentária (PLOA) não mais se confundiram com os indicadores de resultado primário utilizados pelo Poder Executivo, ou seja, os RP2 e RP3. Com essa dissociação, a adoção da RP9 já é uma evolução em direção a transparência, ou seja, o classificador RP9 foi criado para permitir a distinção entre o que era emenda do relator e o que era a emenda do Poder Executivo. Contudo, no âmbito do parlamento, essa finalidade originária foi ampliada pelos parlamentares com o acréscimo de despesas ou alteração das já previstas.

Destarte, a emenda de resultado primário 9 (RP9) é instrumento que permite ao relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) introduzir alterações, de natureza técnica ou política, nas seguintes áreas temáticas:

1. Infraestrutura;
2. Saúde;
3. Desenvolvimento Regional;
4. Educação;
5. Cidadania, Cultura e Esporte;
6. Agricultura;
7. Turismo;
8. Defesa;
9. Justiça e Segurança Pública;
10. Economia;
11. Ciência & Tecnologia e Comunicações;
12. Meio Ambiente;
13. Presidência e Relações Exteriores;
14. Minas e Energia;
15. Poderes; e
16. Mulheres, Família e Direitos Humanos.

As emendas de relator-geral, denominadas também de RP9, foram criadas no ano de 2019 para vigor a partir do orçamento de 2020. Foi uma inovação apresentada pelos parlamentares no bojo do PLDO 2020 (PLN 5/2019), pois a proposta encaminhada pelo Poder Executivo não trazia a RP9.

No entanto, para uma compreensão melhor da RP9, emendas de relator-geral e sua relação com o denominado “orçamento secreto”, é preciso fazer uma breve contextualização.

Em 2016 foi estabelecido teto de gastos por meio da Emenda Constitucional nº 95, com a imposição de uma forte restrição orçamentária, para controle do crescimento da despesa. Nesse cenário, as escolhas e definição de prioridades orçamentárias para alocação de recursos exigiu mais restrições (HARTUNG, MENDES, GIAMBIANGI, 2021).

No entanto, a lógica da captura orçamentária foi crescente com a obtenção de espaços para atender demandas direcionadas pelos congressistas. Assim, em março de 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 86, houve a fixação de uma cota mínima obrigatória de emendas individuais, correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União. Assim, elas passaram a ser destinadas e distribuídas entre os parlamentares, com natureza de obrigatoriedade (HARTUNG, MENDES, GIAMBIANGI, 2021).



Em junho de 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100. Este normativo estendeu o mesmo tratamento das emendas individuais às emendas de bancadas estaduais, no valor a 1% da RCL. Em dezembro do mesmo ano, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105 permitindo o uso de emendas individuais para a realização de transferências diretamente aos estados ou municípios, sem a necessidade de vinculação a projeto ou a alguma atividade. Nesse cenário, as regras do Orçamento de 2020 ampliaram a lógica da captura do Orçamento com fins privados-paroquiais, por meio da “emenda de relator”, experiência que foi comparada, por alguns, com o escândalo dos “anões do Orçamento” (HARTUNG, MENDES, GIAMBIANGI, 2021).

Com essa modificação, o relator passou a ter o poder de alterar substancialmente a parcela das dotações. Cabendo ressaltar que no PLDO 2020 (PLN 5/2019) não havia originalmente o RP9, que surgiu por meio de emenda parlamentar que foi sendo acrescida de outras emendas, inclusive em Plenário, para a inclusão de dispositivo prevendo a indicação de beneficiário e a priorização das programações. Com a fixação de regras para o Orçamento de 2021 ocorreu a ampliação dessa lógica para a prática da transferência direta. Portanto, com a Emenda Constitucional nº 100, apenas as emendas individuais eram alocadas para transferências diretas, ampliando para as de bancadas, e, em 2021, foram criadas dotações genéricas, distribuídas por alguns líderes do Congresso, com problemas de transparência, em razão da dificuldade de acompanhamento do parlamentar que indicou a despesa. No processo de tramitação do Orçamento de 2021, o relator cortou dotações de despesas obrigatórias para ampliação de suas emendas (HARTUNG, MENDES, GIAMBIANGI, 2021).

O fato de o Parlamento ter poder na elaboração orçamentária faz parte do processo político e é garantido constitucionalmente, com base no artigo 37 da Constituição Federal¹, porém, precisa atender os seguintes requisitos: não comprometimento da qualidade do Orçamento; atendimento do interesse coletivo; e ser passível de escrutínio público. Destarte, um olhar mais atento no orçamento evidencia que as emendas avançaram significativamente, representando 15% das despesas de livre alocação do Orçamento, incluindo as despesas discricionárias mais as emendas, tendo por foco comumente o interesse paroquialista e se afastando do interesse coletivo, com dificuldades reais de fiscalização em razão da aplicação de transferências diretas, na prática, impossíveis de fiscalizar (HARTUNG, MENDES, GIAMBIANGI, 2021).

Gráfico 1 – Total de investimentos no Orçamento Geral da União de 2021, alocados ou não por emendas parlamentares

Fonte: Elaborado a partir do SIGA BRASIL 2021 (Hartung, Mendes, Giambiagi, 2021)

	R\$ bilhões	% do total
Não emendas (A)	18,1	49%
Emendas (B)	18,9	54%
Individuais	4,9	13%
De bancada estadual	4,3	12%
De relator	9,7	26%
Total (C) = (A) + (B)	37	100%

Fonte: Siga Brasil.

É possível perceber no gráfico 1 que dos R\$ 37 bilhões das emendas previstas no

¹ 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:

Orçamento de 2021, as emendas individuais somadas as de bancada estadual e de relator representam R\$ 18,9 bilhões, configurando um elevado poder discricionário, gerido por um grupo reduzido de parlamentares, conflitando tanto com o interesse público, quanto com a representação parlamentar (HARTUNG, MENDES, GIAMBIANGI, 2021).

5. O ORÇAMENTO SECRETO (RP9) E SUAS REPERCUSSÕES POLÍTICAS

Ao nos depararmos com as ADPFs protocoladas por partidos políticos junto à Suprema Corte, causa-nos estranheza a solicitação judicial, haja vista que esses foram os mesmos partidos que, ao votar pela derrubada do veto, contribuíram para o modelo do RP9 aqui discutido. O PSB, por exemplo, no momento de votação da manutenção ou derrubada do veto presidencial² que inviabilizaria a RP9 nos moldes que tinha sido apresentada nas emendas ao PLOA, com 30 dos seus congressistas presentes, teve apenas 01 (um) voto pelo SIM em relação à manutenção do veto; 01 (um) se absteve, os demais votaram NÃO, ou seja, derrubaram o veto para manter a existência da RP9. No mesmo sentido, o CIDADANIA, com 08 congressistas presentes, teve somente 01 (um) voto pela manutenção do veto. Os 09 congressistas presentes do PSOL votaram pela derrubada do veto. Mas, posteriormente, de uma forma incoerente aos posicionamentos adotados no momento da votação, recorreram ao controle do Poder Judiciário, conforme abaixo detalhado.³

Diversos partidos políticos questionaram o anonimato quanto a execução de emendas junto ao STF por meio das seguintes Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs): 850, 851 e 854. Os questionamentos foram todos no sentido de que as emendas individuais e de bancada traziam a vinculação do autor da emenda e do beneficiário das despesas, o que permitia transparência e a verificação da origem e da destinação do dinheiro gasto. Já as emendas do relator-geral não traziam os efetivos requerentes da despesa, com a utilização de rubrica orçamentária única (RP9). Nesse cenário, as despesas previstas eram atribuídas de maneira indiscriminada pela figura do relator-geral do orçamento, mediando parlamentares incógnitos com o orçamento público federal.

No ano de 2021, as emendas de relator (RP9) foram alvo de críticas contundentes da imprensa e foram denominadas de "Orçamento Secreto". A expressão secreto decorria da dificuldade na identificação do parlamentar que havia proposto a emenda. Dentre os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, o Cidadania fez a interposição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, cautelarmente “em face da 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” (MORAU; GALUPPO, 2021, p.1).

Assim, na arguição se questionou a não observância de critérios legais ou técnicos de alocação, e da arbitrariedade na escolha dos beneficiários da despesa pública e a ausência de rastreabilidade das dotações, contrariando a exigência constitucional que estabelece que as alocações orçamentárias devem obedecer a “critérios técnicos de política pública, debatidos, conhecidos e publicados, independentes do interesse eventualmente existente na execução da despesa por qualquer agente público” (MORAU; GALUPPO, p. 17).

Na ADPF 851, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), houve o questionamento da prática reiterada do desvirtuamento das emendas do relator (RP9), com a destinação de recursos expressivos do orçamento federal, com violação do art. 166 da Constituição e dos preceitos fundamentais da legalidade, da publicidade, da moralidade e da

² (Votação do dispositivo 59.20.001 - item 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º)

³ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/13885/1>.



impessoalidade da Administração Pública (BRASIL, 2021c).

A ADPF 854 apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) questionando a execução do indicador de Resultado Primário (RP) nº 09, que trata de despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021. Solicitou-se, na ocasião, “a imediata suspensão da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9, as emendas do relator-geral (RP 9) ao orçamento de 2021” e “a publicação e/ou juntada nestes autos das informações pormenorizadas das emendas RP-9, dentre outros com as informações completas relativas aos parlamentares autores das indicações, o detalhamento da destinação dos recursos das emendas em 2020 e 2021 e os convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados com recursos orçamentários de emenda de relator-geral (RP 9)” (BRASIL, 2021d, p. 2).

Imediatamente após a suspensão de sua exequibilidade determinada pelo STF, em novembro de 2021 editou-se 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, alterando-se a forma de execução do RP9 em favor de uma maior transparência e publicidade.

Em 2021, a Resolução nº 02/2021-CN alterou a Resolução nº 01/2006-CN, ampliando a transparência quanto a apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral, basicamente no que concerne ao art.53, inciso IV e ao art. 69-A

"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. Parágrafo único. **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.** (NR)

"Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º **As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.**

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, **somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.** (grifos nossos).

Com base nos artigos acima transcritos, elaborados após a suspensão e determinações oriundas do STF, foram providenciadas as seguintes mudanças: os parlamentares se autoimpuseram um limite financeiro; definiram que a publicização da autoria originária (congressista ou bancada que solicitou a emenda) e seu beneficiário se dará no sítio eletrônico pela CMO (Comissão Mista do Orçamento); adequaram as indicações ao previsto no PPA e a LDO. Contudo, as emendas anteriores a publicação desta Resolução, seguem o disposto no Ato Conjunto nº 1, ou seja, as emendas pretéritas foram publicadas no Diário da Câmara dos



Deputados e no Diário do Senado Federal, por emenda, órgão orçamentário, dotação atualizada, empenhada, liquidada e paga, no Anexo I.

6. O ORÇAMENTO SECRETO (RP9) E SUAS REPERCUSSÕES no TCU e no STF

Dentre os principais meios de controle dos gastos públicos, temos o Tribunal de Contas da União - TCU (controle externo) e a Controladoria-Geral da União - CGU (controle interno).

O controle externo é realizado pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União e envolve os atos e atividades da Administração Pública considerando aspectos financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, tendo por fundamento de análise os princípios e regras constitucionais. Portanto, os órgãos de controle observam à legalidade da aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, para os fins do presente trabalho, vamos trazer à baila o posicionamento do TCU sobre o orçamento secreto e suas repercussões, para logo em seguida verificarmos como essas questões têm sido tratadas no âmbito do STF.

6.1. Posicionamento do TCU

O art.70 da Constituição Federal, estabelece que cabe ao Congresso Nacional o controle fiscal, contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, por meio do controle externo, e pelo controle interno de cada um dos Poderes. O art. 71 estabelece que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Assim, cabe ao TCU, a emissão de pareceres e o julgamento das contas dos poderes da federação, com atuação independente, que não pode ser confundida com a de mero auxiliar do Congresso Nacional.

Em relação à fiscalização dos recursos advindos de emendas parlamentares, o Ministro Raimundo Carneiro do Tribunal de Contas da União, reconheceu a importância da atuação legislativa na alocação de recursos públicos por meio de emendas parlamentares.

“Na essência, a crescente importância das emendas parlamentares no processo alocativo reflete um movimento do Legislativo para garantir o pleno exercício da competência que a Constituição Federal lhe atribui de dispor sobre matéria orçamentária. Ao tempo em que essa tendência deve ser valorizada, na medida em que garante ao Congresso Nacional no uso de uma atribuição constitucional que esteve claramente enfraquecida nas últimas décadas, também deve ser entendida e conformada ao arcabouço que limita a atuação de qualquer agente público na gestão de recursos públicos. Esse arcabouço ampara-se sobre os pilares fundamentais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, os quais permitem ao Poder Legislativo, com o apoio desta Corte Contas, e à sociedade, em nome da qual aquele Poder atua, exercer o pleno controle daqueles recursos.”⁴

Esclareceu o Ministro que ao dizer arcabouço está se referindo aos pilares fundamentais da Administração Pública, nos quais o agente público pauta quaisquer de seus atos, ou seja, na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Noutros termos, ao participar ativamente do processo alocativo do orçamento público, o Legislativo está exercendo legitimamente o pleno controle do planejamento e do uso dos recursos públicos federais.



Outro ponto importante que não podemos esquecer é que no caso excepcional do período de pandemia, a Emenda Constitucional nº 106/2020, popularmente denominada “orçamento de guerra”, instituiu o regime extraordinário fiscal, não havendo flexibilização do arcabouço que baliza a gestão dos recursos públicos, mantendo-se a necessidade de transparência e do controle dos gastos públicos.

Nessa linha, a recomendação do TCU foi no sentido de que há necessidade de se aperfeiçoar a transparência da execução das emendas parlamentares, especialmente as de identificador RP 7, 8 e 9, conforme relatório do Min. Raimundo Carreiro:

“Apesar de as apurações no TCU ainda estarem em curso, já temos uma lição, que é a necessidade de se aperfeiçoar a transparência da execução do conjunto das emendas parlamentares e de esta Corte de Contas ter um papel mais ativo sobre essa execução. Diante disso, proponho orientar a Segecex, e essa oriente todas as suas unidades que, em ações de controle envolvendo transferências voluntárias, transferências especiais ou transferências com finalidade definida, a respectiva instrução e relatório obrigatoriamente contenham informação a respeito da origem do recurso e, se oriundo de emenda parlamentar, do respectivo identificador da emenda (RP 6, 7, 8 ou 9), bem como do parlamentar /bancada /comissão ou relator-geral responsável pela sua indicação. Mais ainda, proponho, da mesma forma do parágrafo anterior, que a Segecex atue junto ao Poder Executivo para verificar as medidas existentes ou que serão adotadas para garantir a devida transparência da totalidade dos recursos alocados via emendas parlamentares, de modo a: i) garantir às informações das emendas RP 7, 8 e 9 o mesmo grau de detalhamento das emendas RP 6, bem como semelhante grau de transparência, que garanta a ampla divulgação e disponibilização dos respectivos dados; e ii) identificar a destinação e a correta aplicação dos recursos repassados via transferências especiais.” (TCU, 2021)⁴

É importante destacar que o TCU tem várias Secretarias e Subsecretarias especializadas que possuem competência e capacidade técnica para a fiscalização dos gastos públicos. No caso das emendas RP9 agiu, desde o início, buscando a compreensão sob uma óptica não só financeira, como também legislativa. Essa postura ficou clara quando da análise e parecer emitido sobre as Contas do Presidente da República relativas ao ano de 2021.

No Relatório das Contas do Governo, mais precisamente nas seções 4.2.1 e 4.2.2, evidenciou-se que os questionamentos relacionados às emendas do relator-geral, suplantada a questão da transparência, a princípio seriam solucionados pelo Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e pela Resolução do Congresso Nacional nº 2/2021. Mas é bom não perder de vista que esse posicionamento não afasta a necessidade de melhor discussão desse ponto no âmbito do STF.

Alguns pontos continuam gerando preocupação: falta de previsão constitucional que autorize a emenda de relator-geral; aporte de recursos públicos dissociado da programação; criação de novas despesas discricionárias, que provocam a rigidez orçamentária, o que prejudica o cumprimento da meta fiscal e a observância ao Novo Regime Fiscal aprovado pela EC 95/2016, bem assim a Regra de Ouro prevista no inciso II, do art. 167 da Constituição Federal.

Destarte, as emendas do relator-geral, na forma em que foram direcionadas até o

⁴ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5B/62/2B/69/7C689710D5C6CE87F18818A8/MIN-RC%20-%20Acoes%20de%20controle%20que%20envolvam%20transferencias%20contenham%20origem%20do%20recurso%20_1_.pdf>. Acesso em nov. 2022.



momento, violam frontalmente o princípio da impessoalidade, publicidade, transparência, bem como, geram o desequilíbrio orçamentário e regional. Além disso, ao desconsiderarem as programações orçamentárias, acabam provocando a inaplicabilidade do recurso diante de impedimentos técnicos, como a disponibilização de recursos para a reforma de uma quadra poliesportiva sem que a escola tenha o projeto aprovado. Assim, retirou-se o recurso de uma programação apresentada originalmente pelo Poder Executivo, que estava em consonância com o PPA e LDO, e destinou-se a um beneficiário que não poderá, de fato, recebê-la diante de dificuldades operacionais.

Ou seja, as emendas identificadas pelo resultado primário RP9 (emendas de relator-geral), com exceção dos investimentos em saúde e educação, tiveram baixa execução orçamentária, sendo o ponto mais maléfico das emendas de relator-geral, que somada ao desrespeito a regra de ouro, acaba por mitigar a discussão em torno não transparência.

6.2 Posicionamento do STF

Conforme já exposto no item 5, o STF foi provocado a se manifestar em controle de constitucionalidade sobre as emendas de relator-geral, no caso das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851 e 854, que estão sendo julgadas conjuntamente.

No âmbito das referidas ações, em novembro de 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que fosse suspensa a execução dos recursos orçamentários vinculados a emendas de relator (RP-9). Entendeu-se, na ocasião, que havia um sigilo injustificável sobre questões que, por sua relevância, deveriam poder ser acessadas pela população em geral e pelos órgãos de controle, fato que se desdobrava em um “distanciamento de ideais republicanos”, nas palavras da ministra Rosa Weber, relatora do processo. Estava, em debate os seguintes pontos:

“enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público” [3].

Ademais, ressalta-se uma importante peculiaridade do cenário atual e da obrigatoriedade da execução das emendas de relator (RP-9). Diferentemente do que se verifica em relação às emendas individuais e de bancada, a impositividade da RP-9 não encontra previsão na Constituição Federal. Em razão disso, inicialmente, projetou-se incluir essa obrigação a partir de previsão exclusiva na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Este fato abria margem, inclusive, para uma contestação judicial quanto ao efetivo respeito ao princípio da separação dos poderes.

Imediatamente após a suspensão de sua exequibilidade, em novembro de 2021 editou-se 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, alterando-se a forma de execução do RP-9 em favor de uma maior transparência e publicidade.

Assim, o projeto da LDO 2023 passou a prever que as solicitações feitas ao relator-geral seriam publicadas em sítio eletrônico e que seriam disponibilizados relatórios contendo a identificação do beneficiário, do parlamentar solicitante, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, do objeto e das respectivas notas de empenho, bem como dos entes subnacionais beneficiários e dos respectivos partidos políticos.



Neste íterim, entre a suspensão liminar da execução dessas emendas e a formulação do relatório final do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal reviu seu posicionamento, levando em consideração o prejuízo em potencial que a suspensão acarretaria à população em geral. O Tribunal entendeu que os maiores prejudicados com a suspensão da execução de tais emendas no final de 2021 seriam os cidadãos brasileiros, que não poderiam gozar de serviços públicos imprescindíveis e custeados por elas, o que reforça o argumento de que a baixa executoriedade traz um prejuízo maior se comparado ao debate mediano da não tranparência.

A medida suspensiva foi então revertida no início do mês de dezembro pelo fato de que mais de R\$ 2,4 bilhões de reais, destinados à saúde pública, ainda não haviam sido empenhados e, se não o fossem até o final do exercício financeiro de 2021, não mais poderiam ser.

A mudança no posicionamento do Supremo Tribunal Federal não implica dizer que ele tenha validado a legalidade da impositividade das emendas de relator, mas apenas que no momento em que a suspensão se deu, sua revogação era a medida mais compatível com a promoção dos interesses públicos.

Ademais, a discussão jurídica tocava em outro ponto: se o Congresso poderia, ou não, impor a execução orçamentária ao Poder Executivo a partir de uma lei, e não de uma alteração constitucional. Ou seja, se essa obrigação poderia ser imposta de modo diferente do que ocorreu quando do reconhecimento da obrigatoriedade da execução das emendas individuais (Emenda Constitucional nº 86, de 2015) e de bancada (Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

Como a decisão do STF não entrou no mérito das questões acima suscitadas, quando da publicação do relatório final do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, a legalidade da projetada impositividade das emendas RP-9 voltou a ser questionada.

Constou no referido relatório, apresentado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), em junho de 2022, que

“de acordo com o inciso IV do citado dispositivo [artigo 53 da Resolução nº 1-2206-CN], o Parecer Preliminar ao PLOA 2023 poderá autorizar o relator geral a apresentar emendas que tenham como propósito 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 passíveis de ser objeto de emendas. [...] Diante disso, inserimos o art. 81-A para enunciar o caráter impositivo das programações classificadas como RP-9, tomando-se por base o disposto no § 10 do art. 165 da Constituição, que afirma o dever de execução de todas as programações relacionadas com a efetiva entrega de bens e serviços”

O citado dispositivo constitucional (art. 165 da CF) determina:

Art.165.

“a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Portanto, com base no dispositivo constitucional citado, os parlamentares, buscaram fundamentar a impositividade da RP-9, especificamente pela expressão “tem o dever de executar”; e tal fato justificaria a inclusão no texto do Projeto da LDO de 2023 de um inciso III ao § 5º do artigo 13 — equivalente ao § 4º do mesmo artigo da LDO de 2022 — e do artigo 81-A.

Vejamos o teor do dispositivo apresentado:



§ 5º. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 conterà reservas específicas para atender a:

I- emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II- emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019; e

III- emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9), no montante resultante da soma das reservas previstas nos incisos I e II do Art. 81-A.

Diante dos dispositivos emendados ao projeto orçamentário de 2023, a obrigatoriedade de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9) compreende, cumulativamente o empenho e o pagamento correspondentes ao valor resultante da soma dos valores das emendas classificadas com identificadores de resultado primário 6 e 7 (RP 6 e RP 7).

Não obstante a presença dos trechos acima transcritos, o relatório final da Comissão Mista de Orçamento (CMO) para o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, publicado em 29 de junho de 2022, excluiu qualquer referência à impositividade da execução das emendas de relator (RP9). No Senado, o projeto de lei obteve 46 votos a favor e 23 contra, enquanto, na Câmara dos Deputados, contabilizaram-se 324 votos favoráveis e 110 contrários, gerando a Lei nº 14.436, de 09 de agosto de 2022.⁵

Importante destacar que o normativo orçamentário para 2023 foi impactado pela decisão da Relatora Ministra Rosa Weber na ADPF 854/DF em conjunto com as demais ADPF (850 e 851), referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, dispondo que:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada **ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos;**

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à **distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001**, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam **garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000**, também no prazo de trinta dias corridos; e

(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja **suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento. (grifo nosso)**

Oportuno ressaltar que a Resolução nº 2/2021 do Congresso Nacional busca atender a decisão do STF na ADPF 854, com destaque para as alterações no art. 53 em que se tem a prerrogativa de autorização do relator-geral para apresentar emendas de realocação substantiva de recursos, desde que especificados os limites financeiros e o rol de políticas passíveis de

⁵ Disponível: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/152731>

emendamento. Já o artigo (69-A) estabelece que o relator-geral “poderá realizar indicações para execução” de suas emendas “oriundas de solicitações recebidas”, sendo tais indicações publicadas em sítio eletrônico pela CMO, devendo ser compatíveis com o PPA, a LDO e “a política pública a ser atendida”.

Assim, tem-se o atendimento de parte do item “b” da decisão do STF, quando se dá ao relator-geral a permissão da prerrogativa de formalização ou não indicações, e na decisão se tem uma posição taxativa: “todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral” têm de ser registradas em uma plataforma específica mantida pelo Executivo”. Esse procedimento já é feito pelo sistema SIOP, que registra as indicações de todos os valores das emendas individuais, pois caso contrário não se poderia executar os recursos.

Quanto a compatibilização da LOA com o PPA e LDO já é uma exigência constante do art. 166, § 3º, inc. I da Constituição, e a “compatibilidade com a política pública”, no entanto, é uma enunciação genérica, e por não possuir critério objetivo de validação possibilita a alocação de recursos conforme a conveniência do autor da emenda.

Assim, a decisão do STF foi cumprida de forma parcial e fragmentada, já que, para se contemplar a decisão, o texto deveria trazer a exigência de que todas as emendas, e todo o seu valor executável, fossem registrados eletronicamente constando a indicação do relator-geral e do parlamentar que a solicitou, bem como, sua rastreabilidade de forma ampla e acessível a todo cidadão.

Porém, a Resolução nº 02/2021 – CN, acatou a determinação, e assim, o relator-geral publicizará, obrigatoriamente, a identificação de quem lhe solicitou a emenda e a sua fundamentação, conforme disposto no §1º do art. 69-A,⁶ porém só se aplicaram a partir de 1º de dezembro de 2021, deixando em aberto as RP9 anteriores.

No intervalo entre a suspensão liminar da execução dessas emendas e a formulação do relatório final do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2023, o Supremo Tribunal Federal mudou seu posicionamento e permitiu a continuidade executória dos RP9 já alocados, fundamentando sua decisão na possibilidade de prejuízo que a suspensão causaria à população em geral e ao interesse público.

Atualmente, o processo está concluso com a relatora, após receber a juntada de pedido de aditamento ao objeto da ação, requerido pelo PSOL, para inclusão do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e a Resolução CN nº 2/2021, pois para o Partido, os atos impugnados que nasceram da determinação do STF, no bojo dessa ADPF, transgridem a decisão que os originou por não atenderem a efetiva transparência e publicidade que deve ser dada para as emendas de relator-geral (RP9).

O debate em torno do indicador de resultado primário RP9 surgiu da falta de transparência quanto ao congressista que, originariamente, solicitava a emenda ao relator-geral, que tomava para si a autoria dela. Posteriormente detectaram que o beneficiário da emenda também não era identificado, o que tornava questionável a remessa de recursos públicos, já que todo recurso deveria ter uma contraprestação, e como saber se isso estava ocorrendo se não havia como acompanhar a trajetória das despesas após a sua descentralização?

⁶ "Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no *caput*, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR)



Assim, na visão dos opositores da RP9, que a apelidaram de orçamento secreto, tais emendas de relator-geral não seguem as regras de publicidade e transparência dos outros tipos de emendas. O desconhecimento da destinação das verbas transformaria o orçamento secreto em **instrumento de barganha política** entre o Executivo e Legislativo, sendo possível que parte desse dinheiro seja destinado às bases políticas dos parlamentares.

Com isso, segundo essa corrente, o dinheiro pode começar a ser utilizado para barganha de apoio, sendo um mecanismo para que o governo distribua dinheiro público a aliados políticos, utilizando emendas de relator para permitir negociações para a tramitação de propostas de seu interesse no Congresso Nacional.

Sabemos que negociações sempre existiram, independentemente da RP9. Na história do nosso parlamento há alguns escândalos que tiveram como pano de fundo a mesma questão aqui discutida. O caso dos “Anões do Orçamento” foi o primeiro em que o parlamento julgou seus pares em razão de fraudes com recursos do Orçamento da União. Tivemos também o emblemático Escândalo do Mensalão. Já na Operação Lava Jato, houve remessa de valores para Empresas Privadas e Públicas ou de prestação de serviços públicos.

No caso da destinação das verbas oriundas das emendas do relator – RP9, estão sendo investigadas irregularidades nas licitações realizadas pela CODEVASF. Auditoria do TCU revelou indícios de formação de um cartel de empresas de pavimentação para fraudar as licitações da estatal. Após a publicação do Acórdão 2.177/2022 – Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Em um dos quatro processos autuados para investigar as irregularidades, foi declarada a inidoneidade por cinco anos de três empresas em razão de evidências de fraude em licitação (Acórdão 2.165/2022). O Relator, Ministro Jorge Oliveira, ponderou “temerário conceder-se medida cautelar de caráter genérico, alcançando diversos certames, sem o escrutínio de cada um deles”, e acrescentou “em face das considerações técnicas e jurídicas que expus, considero prematuro adotar-se a medida cautelar pretendida.”

As investigações vinculam atos de fraude a repasses orçamentários permitidos pela rubrica do RP9. Muitos pontos ainda estão sendo fiscalizados, mas os órgãos de controle como TCU e CGU, o MPF e Polícia Federal estão atentos para que haja a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais.

Mesmo com a veiculação na mídia de tantas matérias a respeito do Orçamento Secreto, principalmente as que tratam de fraude em licitações, os indícios de irregularidades ainda estão sendo apurados. Mas é pertinente ressaltar que embora o indicador RP9 seja considerado um instrumento orçamentário secreto, não pode ser considerado uma ferramenta inovadora da corrupção, que vem ocorrendo de forma recorrente no âmbito parlamentar mesmo sem o uso desse indicador, já que anteriormente era aportada como RP 2 ou 3, misturando-se às rubricas de despesas discricionárias do Poder Executivo.

É bom lembrar que no arcabouço jurídico pátrio há várias leis constitucionais, infraconstitucionais e infralegais que garantem o controle das informações relativas às receitas e despesas públicas. Assim, em relação à pergunta inicial sobre se a RP9 é mecanismo para o desvio de dinheiro público, tem-se que a resposta não pode ser um sim imediato, vez que outros indicadores de resultado primário também serviram a este fim.

Para dar um exemplo, temos classificações das receitas e despesas públicas por fontes ou destinações de recursos – FR (fonte de recursos), que agrupa receitas que possuam as mesmas normas de aplicação nas despesas. Com este mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de FR propicia a indicação da destinação do recurso para a realização de determinadas despesas orçamentárias e, ao mesmo tempo, indica a origem dos recursos, ou seja, de onde vieram as receitas que estão sendo utilizadas. Temos assim, um mecanismo de



rastreio das despesas.

As classificações por meio das fontes de recursos (FR), estão dispostas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que dispõe das finanças públicas e que deve ser consultada em casos de dúvidas na arrecadação e disponibilização dos recursos públicos e no artigo 37 da Constituição Federal ao expressar os princípios norteadores da gestão pública, e entre eles está a publicidade. Com base nesses normativos (LRF e CF), podemos subentender que não há como perder “o fio da meada” da arrecadação ou da despesa pública, e assim, mesmo que o acompanhamento necessite de conhecimentos técnicos, sempre é possível saber a destinação da RP9.

Mas este é o ponto mais discutido, ou seja, a publicização da RP9 não pode prescindir de conhecimento técnico para sua rastreabilidade, contudo, ao leigo (cidadão mediano) é transmitido a mensagem errônea de que não é possível rastrear a aplicação do recurso público que for destinado por emenda do relator-geral; esta falsa afirmação gerou toda celeuma sobre o “Orçamento Secreto”.

No entanto, a regra é que nenhum dinheiro público, seja o arrecadado, seja o disponibilizado em prol da população, pode ser secreto. O parágrafo único do art. 8º da LRF combinado com o art. 50, inciso I, do mesmo normativo, dispõe que:

Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Conforme já explicitado, a celeuma em torno da RP9 (Orçamento Secreto) se dá pela falta de transparência e publicidade. Mas infelizmente esse foco, tão explorado na mídia, acaba por mascarar outros problemas, e de maior complexidade, trazido por este tipo de emenda, que são: dificuldade gerada na gestão do orçamento; a segregação das despesas; o cancelamento de despesas discricionárias elencadas no PPA e na LDO, podendo levar o Presidente da República a incidir em desrespeito ao teto dos gastos públicos e a lei de responsabilidade fiscal.

Portanto, restringir a problemática à questão da transparência e publicidade, camufla a questão da eficiência e eficácia da despesa pública, bem como, da inconstitucionalidade material relativa à inclusão infraconstitucional do indicador de resultado primário nº 9.

O TCU, ao analisar a prestação de contas do Presidente da República relativa ao exercício de 2021 (TC 008.731/2022-5 – fl. 342-369/536), deixou registrado que a RP9 não tem, somente, problemas de transparência quanto às escolhas orçamentárias, o que está em desarmonia com o disposto no art. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal. Há também vício formal, pois poderia ser incluída no mundo jurídico através de Emenda à Constituição. Além disso, e com maior relevância, prejudica a gestão orçamentária.

No que diz respeito à falta de transparência e publicidade apontadas na ADPF, o relatório enfatizou que:

“para cumprimento do mandamento constitucional em tela (*refere-se ao art. 163-A*), há necessidade de tornar os dados compreensíveis aos olhos do cidadão, considerando atributos tais como completude, granularidade, interoperabilidade e usabilidade, para que a disponibilização das informações deixe de atender meramente ao princípio da publicidade e passe a atender aos requisitos de *transparência e visibilidade*”



(...)

“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 RP9.”

Diante de todo o exposto, está claro que o indicador de resultado primário RP 9 está em dissonância com os interesses públicos; com os princípios basilares da gestão pública, pois aloca recursos públicos com baixa qualidade de publicidade e transparência, o que dificulta o acesso à informação pelo cidadão mediano. E esse fato está em análise no STF e, embora os Congressistas tenham emitido o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e a Resolução CN nº 2/2021, o conteúdo de ambas não traz a imediata observância dos mandamentos constitucionais da publicidade e da transparência em sua essência.

Também podemos concluir que o RP9 dificulta ou até mesmo inviabiliza a gestão orçamentária, e que nos anos de sua aplicação, ou seja, 2020 e 2021, foi responsável pela baixa execução financeira das despesas com investimentos, gerando um percentual altíssimo de restos a pagar, na proporção de 93,35% do valor empenhado em 2021, sendo que os restos a pagar de 2020, pagos em 2021, só se cumpriu 21,71%, excepcionando os investimentos com saúde e educação básica. Sendo a baixa executoriedade o maior malefício ao cidadão brasileiro.

Outra questão apontada no relatório do TCU é que a alteração feita na LDO 2021 e que gerou a norma elencada no art. 67, §3º, da LDO 2021, permite que se faça empenho de recursos sem exigir que o empreendimento que está recebendo o recurso apresente, previamente, projetos de engenharia e licença ambiental, ou seja, permite essa apresentação a posteriori, o que tem gerado grande volume de recursos inscritos em restos a pagar. Lembrando que os restos a pagar podem ser cancelados e o valor retorna aos cofres públicos, porém, o bem a ser disponibilizado ao cidadão, também deixa de ser efetivamente entregue.

Ademais, embora os congressistas insistissem em dar o RP9 a mesma garantia executória contida no art. 166, §§ 11 e 12 do artigo 166 da CF para as RP 6 e 7, tal intento não vingou, até porque só o poderia se fosse por PEC (projeto de emenda à Constituição).

No mesmo sentido, conforme esclareceu o Consultor Legislativo Aritan Borges Avila Maia, em sua Nota Técnica nº 151/2022, só a partir da LDO de 2022 é que passou a vigorar dispositivo legal que vincula a execução orçamentária das programações sob a rubrica RP9 a eventuais indicações de beneficiários ou a ordem de prioridades. Contudo, o referido dispositivo, reincluído na LDO 2023, foi vetado e seu veto encontra-se pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

Oportuno colacionar os itens conclusivos da Nota Técnica supramencionada, devido a imensa clareza e objetividade, e sua total sincronicidade com o artigo ora transcrito.⁷

⁷ <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral>



“4. CONCLUSÃO

- (i) A LDO 2020 foi a primeira a formalizar a existência do RP 9, portanto a LOA 2020 foi a primeira a conter emendas de relator-geral identificadas com esse marcador específico;
- (ii) Nenhum PLDO originalmente previu o indicador RP 9 para as emendas de relator-geral, tendo o dispositivo sido inserido pelo Congresso Nacional em todas as LDOs desde a de 2020;
- (iii) O dispositivo inserido no PLDO 2020 foi vetado pelo Poder Executivo e o veto foi mantido pelo Congresso Nacional, tendo sido reinserido na LDO 2020 por meio da aprovação de proposta do Poder Executivo (PLN 51/2019), aprovada pelo Congresso Nacional;
- (iv) No PLDO 2021 o dispositivo foi novamente vetado, mas o veto foi derrubado pelo Congresso Nacional. Dispositivos similares nos PLDOs 2022 e 2023 não receberam veto;
- (v) Todas as LOAs desde 2020 contêm emendas de relator-geral identificadas com o indicador RP 9;
- (vi) Quanto à indicação de beneficiários e à ordem de prioridades para as emendas de relator-geral, sua primeira inclusão ocorreu no PLDO 2020, tendo sido vetada e o veto mantido pelo Congresso Nacional. Ainda para a LDO 2020, por meio do PLN 51/2019, houve nova inserção de dispositivo semelhante, também vetado e com veto mantido pelo Congresso Nacional;
- (vii) Para a LDO 2021, o Congresso Nacional não aprovou dispositivo prevendo indicação de beneficiários e ordem de prioridades para as emendas de relator-geral RP 9;
- (viii) Nos PLDOs 2022 e 2023 o Congresso Nacional voltou a aprovar dispositivos no sentido de que a execução das programações oriundas de emendas devesse observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades, inclusive para as emendas de relator-geral RP 9. Para 2022, o dispositivo foi vetado e o veto derrubado pelo Congresso Nacional, tornando a LDO 2022, portanto, a primeira a dispor sobre o tema. Para 2023, também houve veto, mas ele ainda se encontra pendente de apreciação;
- (ix) As votações da LOA e da LDO 2020, inclusive do PLN 51/2019, foram simbólicas. Quanto às LOAs 2021 e 2022 e às LDOs 2021, 2022 e 2023, seus processos de votação foram abertos, nominais. “

Por fim, recapitulando a análise sobre o tema do artigo: **ESTUDO DAS EMENDAS DE RELATOR – RP9 “ORÇAMENTO SECRETO”**, tem-se algumas compreensões a serem explicitadas.

Com o desenvolvimento dos estudos para a produção do presente artigo, foi possível analisar se as emendas identificadas pelo indicador RP9 são, na verdade, uma ferramenta adotada pelos congressistas para gerir o Orçamento Público em detrimento da iniciativa do Poder Executivo consolidada no artigo 165 da Constituição Federal.

Com base no que fora exposto acima e destacando as reiteradas inserções de dispositivos legais nos projetos de leis orçamentárias visando a impositividade de execução das emendas com esta rubrica (RP9), bem como, nas indicações de beneficiários e ordem de prioridades para as programações oriundas de emendas do relator-geral, entendemos que há tentativa de captura do orçamento público pelo Parlamento, o que resulta no enfraquecimento do Poder Executivo em gerir o orçamento público.

Nesta mesma lógica se posiciona Paulo Hartung (Hartung, Mendes, Giambiagi, 2021):

“Além de concentração de poder e da destinação de recursos públicos de forma nada republicana, submetendo os interesses coletivos a lógicas de interesses particulares e paroquiais de legisladores, essa captura do Orçamento incrementa a



debilidade do presidencialismo nacional, engessando uma das principais ferramentas de trabalho do Executivo.”

Óbvio que não há aqui a temeridade de se entender que o Poder Legislativo não deva participar da alocação dos recursos públicos, até porque é ele que fala em nome dos cidadãos, porém, a tripartição dos poderes tem sua lógica pautada nas funções estatais, onde cada poder tem sua função, evitando-se assim a concentração de poderes e possibilitando o sistema de freios e contrapesos defendido por Montesquieu e que é tão necessário para a condução de um Estado equilibrado.

7. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou as emendas de resultado primário - RP9, em especial os seguintes pontos: captura do orçamento pelo parlamento; descumprimento de preceitos fundamentais, principalmente os princípios da transparência, publicidade e impessoalidade; se houve afronta ao Capítulo II (Das Finanças Públicas) da Carta Magna; se prescindem de vício formal; baixa executoriedade financeira.

No transcorrer da pesquisa, ficou evidenciado que na alocação de emendas, pelo relator-geral, não há a identificação do congressista que a solicitou, bem como, do beneficiário do recurso público. A ausência desses dados fez com que esse tipo de emenda fosse denominado de “orçamento secreto”.

Outro fato, de imensa relevância, é que as emendas sobre a rubrica RP9, têm produzido a segregação de despesas discricionárias, impactando os programas sociais, obras de infraestrutura, programas de incentivo previstos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁸

Quanto a alocação de recursos públicos pelo Poder Legislativo, este ato reflete o pleno exercício da competência parlamentar sobre a matéria orçamentária prevista na Constituição Federal. É importante a manutenção dessa competência, pois o parlamentar representa o povo na destinação dos recursos públicos, mas dentro dos limites constitucionalmente deliberados e dispostos nos artigos 165, 166 e principalmente no artigo 167, todos da Carta Magna de 1988 e em respeito a tripartição dos poderes e o sistema de freios e contrapesos.

Quanto a transparência, publicização, impessoalidade, identificação do beneficiário e a aplicação do recurso sobre a rubrica RP9, de suma importância a adoção da recomendação do Ministro Raimundo Carreiro do TCU, para que os Ministérios e demais órgãos deem a real publicidade em seus portais na internet, em formato de dados abertos, de todos os contratos, convênios, repasses, e demais instrumentos, identificando o objeto, beneficiário, valor do ajuste, valor da parcela a ser executada por ano, deixando explícito também as notas de empenho eventuais condições suspensivas pendentes sobre o instrumento.

Oportuno reiterar que o STF determinou a transparência de todos esses dados, o que o Congresso atendeu parcialmente, por meio do Resolução nº 2/2021 – CN e Ato Conjunto nº 1/2021, tanto é que houve emenda a peça vestibular da ADPF nº 854 para incluir no julgamento os dois atos. Está pautado para o dia 06 de dezembro o julgamento das ADPFs na Suprema Corte, oportunidade em que teremos a decisão judicial sobre a RP9.

⁸ Rigidez orçamentária diminui de forma significativa a quantidade de recursos disponíveis do orçamento, que são fundamentais para a realização dos projetos essenciais de qualquer Governo, pois limita a flexibilidade de destinação da política fiscal para satisfazer as diversas - <https://www.crcpe.org.br/noticias/noticia.php?id=2410>



Inobstante a necessidade de se atender, literal e integralmente ao determinado pelo STF, bem como, o recomendado pelo TCU, quanto a transparência, o identificador de resultado primário RP 9, conhecido popularmente como “Orçamento Secreto”, deverá ser discutido por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), para que possa tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de relator-geral, nos moldes dos identificadores RP 6 (emenda individual) e RP7 (emenda de bancada), alterações estas que, após aprovadas, alterarão os artigos 165 e 166 da Constituição Federal.



REFERÊNCIAS

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64.** 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados - **Resolução nº 2, de 2021 – CN.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-publicacaooriginal-164022-pl.html> . Acesso em 15 de out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2022.** Brasília: Congresso Nacional, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação – **Ministro assina resolução que incrementa o uso de recursos de emendas parlamentares.** Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias_1/ministro-assina-resolucao-que-incrementa-o-uso-de-recursos-de-emendas-parlamentares. Acesso em 15 de out. 2022.

BRASIL. OLB - Observatório do Legislativo Brasileiro - **Panorama das emendas orçamentárias no governo Bolsonaro.** Disponível em: <https://olb.org.br/panorama-das-emendas-orcamentarias-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em 09 de nov. 2022

BRASIL. Senado Federal – **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Nota Técnica 151/2022.** Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-151-2022-historico-dos-dispositivos-relacionados-ao-identificador-de-resultado-primario-rp-9-como-classificador-das-emendas-de-relator-geral>
Acesso em 07 de nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal – **Estudos Técnicos.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/estudos-orcamentarios>. Acesso em 07 de nov. 2022

BRASIL. Siga Brasil – Paineis Cidadão - **Painel de Execução de Emendas 2021.** Disponível em: <https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em 04 de nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850.** Decisão monocrática. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de junho de 2021.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>. Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851.** Decisão monocrática. Relatora: Ministra Rosa Weber. 10 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240> . Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.** Despacho. Relatora: Ministra Rosa Weber. 16 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240> . Acesso em: 02 out. 2022.



BRASIL. Tribunal de Contas da União - Gabinete do Ministro Raimundo Carreiro – MIN- RC - **Ações de Controle que envolvam transferências.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/5B/62/2B/69/7C689710D5C6CE87F18818A8/MIN-RC%20-%20Acoes%20de%20controle%20que%20envolvam%20transferencias%20contenham%20origem%20do%20recurso%20_1_.pdf. Acesso em 09 de nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - **Parecer contas do Presidente da República - completo.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/35/F4/47/AA1B1810B4FE0FF7E18818A8/Parecer%20Contas%20-%20completo.pdf>. Acesso em 04 de nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - **Parecer prévio do TCU propõe aprovação com ressalvas das contas do Presidente da República.** 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>. Acesso em 09 de nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU - Plenário - Relator Ministro Aroldo Cedraz - **Acordão nº 95/2022 - TCU - Plenário.** Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A95%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em 09 de nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020. TC 014.922/2021-5.** Sessão de 30/06/2021. Disponível em: Acesso em: 02 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020. TC 014.922/2021-5.** Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Disponível em: Acesso em: 02 out. 2022.

DWEK, Esther. **Constrangimento Fiscais na Gestão do Orçamento.**In: **Governança Orçamentária no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional gênese, configuração e evolução histórica.** Brasília: Ministério da Economia, 2022.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003.** In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. **As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento.** Conjuntura Econômica | Setembro 2021

KEY JR., Valdimer. **A ausência de uma teoria orçamentária.** In: Giacomoni, J.; Pagnussat, J. L. (org.) *Planejamento e orçamento governamental.*

KEY JR., Valdimer. O. **The lack of a budgetary theory.** *American Political Science Review*, 34, dec. 1940.

MORAU, Caio Chaves; GALUPPO, Renato Campos. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** (com pedido de medida cautelar). Petição inicial. Brasília, 06 de junho de 2021.

PESSINE, Karina Melo. **Atuação legislativa subnacional via emendas individuais ao orçamento elementos que ajudam a compreender a conexão eleitoral = Subnational legislative action through individual amendments to the budget: elements that help understand**



the electoral connection. In: E-legis [recurso eletrônico]: revista eletrônica do Programa de Pós-graduação da Câmara dos Deputados, v. 15, n. 37, p. 79-100, jan./abr. 2022.

SCHICK, Allen . **An inquiry into the possibility of a budgetary theory**. In: Rubin, I. S. (ed.) *New directions in budget theory*. New York: State University of New York Press, 1988.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1965.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. New York: Pearson Longman, 2004.

