



Maria Luiza Aires Cabral Dias

**O Supremo Tribunal Federal e Controle Judicial das
Emendas de Relator: o caso do “Orçamento Secreto”**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação da
Professora Julia Maria
Lillo do Nascimento.**

**SÃO PAULO
2025**

*Antônio Machado, poeta espanhol, quando dizia: "Caminhante, não há
caminho,
faz-se caminho ao andar",*

*com eco nos versos de Mário Quintana: "São os passos que fazem o
caminho"!*

Resumo: A monografia investiga o papel do Supremo Tribunal Federal no chamado “caso do orçamento secreto”, tal como apreciado nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, com foco especial na ADPF 854 e em sua fase de execução sob nova relatoria. A pergunta central é em que medida o julgamento e os desdobramentos posteriores representam continuidade, ruptura ou inflexão em relação ao padrão histórico de atuação do STF em matéria orçamentária descrito por Natália Pires de Vasconcelos e Arthur Halfeld Nunes Guerra. Adota-se uma abordagem qualitativa, descritivo-analítica, baseada em pesquisa bibliográfica (com ênfase nessas monografias) e documental, a partir da leitura intensiva do acórdão de mérito, votos, decisões cautelares, manifestações das partes e amici curiae, bem como decisões monocráticas e despachos posteriores constantes na página eletrônica do STF. Foram construídas unidades de análise sobre tempo e perda de objeto, separação de poderes, discurso sobre o papel institucional da Corte e técnicas/remédios empregados, inclusive de caráter estrutural. Os resultados indicam que o “caso do orçamento secreto” não configura mera continuidade, nem ruptura total, mas uma inflexão. Há continuidade quanto à consolidação da tese de controle orçamentário por parte do Tribunal. Ao mesmo tempo, o STF intensifica o controle material sobre o arranjo das emendas de relator ao orçamento público com base em princípios republicanos de transparência e impessoalidade e, sobretudo, passa a tratar a ADPF 854 como um processo em fase de execução: impõe comandos estruturais de transparência retroativa, convoca Executivo e Legislativo para elaborar plano de trabalho e utiliza audiências e monitoramento contínuo. Nessa chave, o Tribunal deixa de atuar apenas como juiz de validade e assume, de forma mais explícita, a função de ator político e mediador institucional na redefinição das regras do jogo orçamentário.

Palavras-Chave: Supremo Tribunal Federal; orçamento secreto; emendas do relator (RP 9); ADPF 854; controle de constitucionalidade.

Agradecimentos

Este trabalho só pôde se realizar graças às pessoas que estiveram ao meu lado, seja pelo apoio acadêmico direto, seja pela presença constante em minha vida, cuja influência, ainda que discreta, foi decisiva para que esta pesquisa chegasse ao fim.

Primeiramente, meu maior agradecimento vai aos meus pais, Christina e Walfredo, por todo esforço, apoio e incentivo fundamentais, que sempre acompanharam todas as empreitadas que já me propus a enfrentar. Vocês são minha maior inspiração; sou muito grata por ter tido a sorte de ser filha de vocês. Tamanha imensidão de amor e ternura jamais serei capaz, nesta vida, de retribuir.

Agradeço também aos meus irmãos, Maria Teresa e Francisco. Obrigada por todo orgulho e confiança em mim sempre depositados. Aos meus amigos da graduação, em especial Guilherme Nakid, Maria Clara Wanderley e Maya Wainstein, obrigada por me acompanharem ao longo de toda a pesquisa, mantendo incentivo constante.

Agradeço especialmente à minha orientadora, Júlia Lillo. Esta pesquisa não seria possível sem a sua compreensão, paciência e auxílio. Obrigada pela cobrança, atenção e pelas diretrizes sem as quais este trabalho não teria sido o mesmo. Aos coordenadores da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, Mariana, Yasser e Abel, agradeço pela oportunidade de fazer parte do grupo, pelas aulas e pela frequente preocupação em garantir um ambiente propício aos melhores debates, bem como pela qualidade com que nos conduziram neste ano de muito trabalho. Agradeço imensamente a minha arguidora na banca Ana Luiza Arruda pela imensa contribuição para a versão final do trabalho.

Aos amigos da Escola de Formação, por todas as ricas discussões em sala, mas principalmente pela companhia e amizade fora dela, durante este ano de dedicação. Especialmente a Caio de Lima, Eriko Monteiro, Hellen Torres, Rodrigo Moreira e João Torres, por tornarem este ano tão especial. Obrigada por todo companheirismo, pelos momentos de desafio compartilhados e por me motivarem academicamente.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

- 2.1. Pergunta e subperguntas de pesquisa
- 2.2. Processo de Seleção das Decisões
- 2.3. Processo de Análise das Decisões - Unidades de Análise
- 2.4. Hipótese de Pesquisa

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO

- 3.1. Funcionamento do Processo Orçamentário Brasileiro
- 3.2. O STF e o Orçamento Público - Pressupostos fundamentais e Monografias Anteriores da Escola de Formação
- 3.3. O Ponto de Inflexão Representado pelo "Orçamento Secreto"

4. AS ADPFs DO "ORÇAMENTO SECRETO"

- 4.1. Objeto e Pedidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014
- 4.2. MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL - ADPF 854 MC /DF
- 4.3. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL - ADPF 854 MC-REF / DF
- 4.4. A Manifestação Conjunta das Mesas do Congresso Nacional e a ADPF 854 MC-REF-REF/DF (e outros documentos)

5. JULGAMENTO CONJUNTO DAS AÇÕES - INTEIRO TEOR DO ACÓRDÃO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 854/DF

- 5.1. Resultado, Objeto e Recortes do Julgamento
- 5.2. Fundamentação da maioria: parâmetros constitucionais e qualificação do RP-9
 - 5.2.1. Princípios e preceitos fundamentais mobilizados
- 5.3. As posições vencidas no mérito e o debate sobre os limites de atuação
- 5.4. Continuidade e/ou Ruptura em Relação ao Padrão Histórico

6. A Fase de Execução e os Desdobramentos Posteriores - ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS/DESPACHOS POSTERIORES NA ADPF 854

7. CONCLUSÃO

- 7.1. Síntese dos resultados da pesquisa
- 7.2. Limitações do estudo e possíveis desenvolvimentos futuros

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF/1988 – Constituição Federal de 1988
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN – Congresso Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
MC – Medida Cautelar
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA – Plano Plurianual
PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional
Ref. – Referendado
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
RP 9 – Identificador de Resultado Primário nº 9
SF – Senado Federal
STF – Supremo Tribunal Federal

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é peça central da atividade financeira do Estado e constitui, historicamente, um dos instrumentos fundamentais de controle político e jurídico da atuação governamental. Trata-se de normas jurídicas que expressam o planejamento da arrecadação de receitas e da realização de despesas públicas, com o objetivo de viabilizar o funcionamento da máquina estatal e a concretização de direitos¹. O Orçamento Público, por sua natureza, transcende a mera peça contábil, traduzindo-se na materialização das escolhas políticas do Estado. É neste cenário complexo, onde o Legislativo e o Executivo tradicionalmente disputam a alocação de recursos, que a presente monografia investiga a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF).

Esta monografia analisa o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao chamado "caso do orçamento secreto"², materializado nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1.014. O objeto central da pesquisa é compreender como o STF se posiciona institucionalmente diante desse conflito, a análise se fundamenta em um marco comparativo histórico, reconstruído a partir das monografias que mapearam a evolução das teses jurídicas do STF em matéria orçamentária

A pergunta que orienta o trabalho é a seguinte: em que medida o julgamento do orçamento secreto pelo STF representa continuidade, ruptura ou inflexão em relação à jurisprudência do Tribunal em matéria orçamentária?

A investigação, ao confrontar o padrão histórico da Corte, marcado pela autocontenção, pela retórica de deferência aos Poderes e pelo risco de perda de objeto em razão da anualidade das leis orçamentárias, com a

¹ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2025, p. 47-70.

² FOLHA DE S.PAULO. Projeto do Congresso sobre transparência de emendas dribla STF e tem brecha para esconder autores. 18 mar. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/03/congresso-aprova-projeto-que-dribla-stf-e-mantem-sigilo-a-autores-de-emendas.shtml>

intervenção na ADPF 854, busca identificar se o Tribunal manteve o padrão histórico institucional anterior?.

Para responder a essa questão, a metodologia é predominantemente qualitativa, de caráter descritivo-analítico, concentrada no estudo intensivo do caso. A abordagem combina a pesquisa bibliográfica das categorias analíticas consolidadas pelas monografias de Natália Pires de Vasconcelos (1988–2010)³ e Arthur Halfeld Nunes Guerra (2010–2023)⁴ com a pesquisa documental exaustiva do acórdão de mérito, dos votos, e dos despachos posteriores relativos à ADPF 854. Foram utilizadas unidades de análise específicas para mapear a mobilização da variável tempo/perda de objeto, o discurso sobre o papel institucional da Corte e o desenho dos comandos judiciais.

As conclusões são de que o julgamento do "orçamento secreto" promoveu uma inflexão no padrão de atuação do STF. No tocante à continuidade, o caso confirmou o diagnóstico de que a temporalidade permanece como um fator que leva à perda de objeto de atos normativos específicos, como ocorreu com o Decreto nº 11.190/2022, e que a concessão da medida cautelar (liminar) continua a ser um *locus* decisivo de intervenção no ciclo político-fiscal.

No entanto, o julgamento marca uma ruptura ao: (i) reconhecer que o objeto de controle são as práticas orçamentárias sistêmicas e não apenas leis em sentido formal; (ii) rejeitar o argumento de que a matéria era de natureza interna corporis, em favor da defesa dos preceitos republicanos; e (iii) utilizar comandos de caráter estrutural e afirmativo, notadamente a determinação de transparência retroativa para os exercícios de 2020 a 2022, o que se alinha à técnica de controle incremental e monitoramento de disfuncionalidades institucionais. Em suma, o STF, na ADPF 854,

³ VASCONCELOS, Natália Pires de. O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. São Paulo: SBDP, 2010. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/161_Monografia-Natalia-Pires.pdf. Acesso em: 19.06.2025.

⁴ GUERRA, Arthur Halfeld Nunes. Controle de constitucionalidade de leis orçamentárias no Supremo Tribunal Federal: um estudo de sua jurisprudência entre 2010 e 2023. São Paulo: SBDP, 2023. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Arthur-Guerra.pdf>. Acesso em: 19.06.2025.

reconfigurou os limites de sua jurisdição, assumindo um papel mais ativo na governança orçamentária, rompendo com a autocontenção clássica histórica.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente monografia adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, centrada no estudo intensivo do “caso do orçamento secreto” tal como apreciado pelo Supremo Tribunal Federal nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, com especial foco na ADPF 854 e em seus desdobramentos posteriores. Mais do que produzir estatísticas ou mapear todo o universo de decisões orçamentárias, busca-se reconstruir, o modo como o STF interpreta, decide e posteriormente “executa” esse caso paradigmático, à luz do padrão histórico de atuação identificado pelas monografias anteriores da Escola de Formação.

A metodologia combina: (i) pesquisa bibliográfica, com destaque para as monografias de Natália Pires de Vasconcelos e Arthur Halfeld Nunes Guerra; e (ii) pesquisa documental, baseada na análise do acórdão de mérito, dos votos, das atas de julgamento, das decisões monocráticas e despachos posteriores constantes na página eletrônica do STF relativa à ADPF 854 e às ações correlatas. O desenho aproxima-se de um estudo de caso, ainda que sem seguir todas as etapas formais dessa estratégia metodológica, privilegiando a leitura intensiva de um conjunto delimitado de decisões em diálogo com categorias analíticas previamente construídas.

2.1. Pergunta e subperguntas de pesquisa

A pesquisa parte da seguinte pergunta central:

“Em que medida o julgamento do orçamento secreto pelo STF representa continuidade, ruptura ou inflexão em relação à jurisprudência do Tribunal⁵ em matéria orçamentária?”

⁵ Achados das pesquisas anteriores, não se fez uma análise detalhadamente e específica da jurisprudência anterior do Tribunal. A pesquisa partiu das análises e empíricas das pesquisas mencionadas.

A partir dessa questão geral, formularam-se as seguintes subperguntas:

- a) Como o STF maneja, no “caso do orçamento secreto”, a variável temporal (anualidade orçamentária, decurso do exercício) e os argumentos sobre perda ou manutenção do objeto, em comparação com o padrão identificado pelas monografias?
- b) Há presença de discursos de separação de poderes, deferência ao Legislativo e autocontenção judicial nos votos e decisões, tanto na maioria quanto nas posições vencidas? Em que medida eles reproduzem ou tensionam o padrão histórico de deferência em matéria orçamentária?
- c) Quais técnicas decisórias (interpretação conforme, decisões cautelares com efeitos duradouros, modulação, ordens de transparência, qualificação como processo estrutural)⁶ são mobilizadas no julgamento e na fase posterior, e como elas reconfiguram o papel do STF no controle do orçamento?
- d) De que maneira as decisões monocráticas e os despachos posteriores, sobretudo sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, redesenham a função do Tribunal, aproximando a ADPF 854 de um processo estrutural, e que tipo de papel político-institucional o STF passa a desempenhar na governança orçamentária a partir desse caso?

Nesta pesquisa, o termo “inflexão” é mobilizado como categoria intermediária entre continuidade e ruptura, para dar conta de mudanças graduais, porém relevantes, no padrão de atuação do STF em matéria orçamentária. Em vez de supor que o julgamento e a fase posterior de execução da ADPF 854 (em conjunto com as ADPFs 850, 851 e 1.014) rompem integralmente com o modelo descrito por Natália Pires de

⁶ Nesse sentido, ordens de transparência são quando o tribunal exige que algum procedimento, ato ou ação dos agentes envolvidos no julgamento sejam divulgadas publicamente. Qualificação como processo estrutural significa que ao longo do julgamento há uma decisão que reconhece que a situação é de ampla e reiterada violação de valores constitucionais perpetrada por uma instituição pública por meio de ações ou omissões, que demanda a intervenção do poder Judiciário por meio de decisões técnicas voltadas para o futuro para alterar a realidade institucional das estruturas que perpetuam essas práticas.

Vasconcelos e Arthur Halfeld Nunes Guerra, parte-se da hipótese de que a Corte continua operando sob os mesmos constrangimentos estruturais mapeados pelas monografias (o peso do tempo e da anualidade, o risco de perda de objeto, a retórica de separação de poderes e deferência ao espaço de conformação do Legislativo e do Executivo) mas passa a mobilizá-los de outro modo quando se depara com uma violação estrutural à transparência e aos valores republicanos.

Metodologicamente, falar em inflexão significa observar se, e em que medida, o STF mantém elementos centrais do padrão histórico ao mesmo tempo em que altera a intensidade, o objeto e a forma da intervenção. É precisamente essa combinação entre permanências e deslocamentos, captada pelas unidades de análise escolhidas, que a noção de inflexão busca tornar visível. Essas questões orientam tanto a seleção do material empírico quanto a forma de leitura das decisões, permitindo articular os achados ao debate teórico consolidado pelas monografias.

2.2. Processo de Seleção das Decisões

O recorte empírico desta pesquisa parte da ADPF 854, identificada como o *leading case* do chamado “orçamento secreto” e, ao mesmo tempo, aquela em que se concentram os principais desdobramentos posteriores ao julgamento de mérito. A partir da leitura do acórdão e, especialmente, de seu relatório, foram identificadas as demais ações julgadas em conjunto ADPFs 850, 851 e 1.014, que passaram, então, a integrar o universo de análise, de modo a permitir a reconstrução do tratamento uniforme (ou não) conferido pelo Tribunal ao conjunto do “pacote” orçamentário.

A seleção das decisões e peças relevantes teve como porta de entrada a aba de “Peças” do próprio sítio eletrônico do STF, que disponibiliza todos os documentos juntados em cada processo⁷. A partir dessa base, foi realizado um mapeamento manual de todos os documentos

⁷Site do Supremo: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750> -->
Consulta das Peças Processuais:
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750>

considerados potencialmente relevantes para compor o corpo empírico inicial. Esse mapeamento envolveu o registro, peça a peça, dos números de identificação (IDs) das manifestações das partes e *amici curiae*, das certidões, despachos, decisões cautelares, decisões monocráticas e demais atos processuais relevantes. O único documento que não seguiu esse procedimento foi o acórdão principal de mérito, localizado diretamente na aba inicial de cada processo, o que dispensou a busca individualizada na listagem de peças.

Inicialmente, não se estabeleceu um marco temporal rígido para o encerramento da coleta (por exemplo, considerar apenas peças até determinada data). Em vez disso, a pesquisa adotou um critério material: o mapeamento foi sendo ampliado de forma exaustiva enquanto foi possível, em termos de fôlego de pesquisa, continuar incorporando documentos ao *corpus*. O encerramento da coleta se deu, portanto, no ponto em que a contínua expansão do conjunto empírico deixaria de ser manejável e comprometeria a profundidade da análise, assumindo-se, a partir daí, um conjunto estável de peças para exame. A limitação, no entanto, não prejudicou as análises realizadas, na medida em que o conjunto de documentos reunidos permitiram aprofundamento nas questões que importam a pergunta de pesquisa. Ao que importa a limitação, se deixou de fora da análise, todas as decisões monocráticas emitidas após o dia 27 de abril de 2025 no bojo da ADPF 854, devido às razões colocadas anteriormente. Por essa razão ao se analisar o conjunto de documentos reunidos, se tem uma limitação quando a temporalidade por não ser possível averiguar se o Tribunal se justificou de uma forma que importa a pergunta de pesquisa posteriormente.

Em seguida, todos os documentos mapeados foram organizados em uma tabela-síntese, que funcionou como instrumento de filtragem e de reconstrução cronológica do caso. Para cada peça, registraram-se: (i) o número de páginas; (ii) o tipo de documento (manifestação, certidão, despacho, decisão cautelar, decisão monocrática, acórdão etc.); (iii) a data e o momento processual em que foi proferida; (iv) o link direto para o documento no sítio do STF; e (v) uma breve indicação do que aquele

documento representava no contexto do caso. Na mesma tabela, construiu-se, ainda, uma linha do tempo dos trâmites processuais em cada ação, em ordem cronológica, justamente para verificar se, e como, o desenvolvimento do processo dialogava com a unidade de análise relativa à temporalidade e à perda de objeto.

A partir dessa sistematização, passou-se à seleção do corpo empírico definitivo: foram mantidos apenas os documentos que, à primeira vista, continham elementos relevantes para alguma das unidades de análise delineadas no item 2.3 (tempo e perda de objeto, padrão de deferência/intervenção, técnicas decisórias, processo estrutural, conciliação e plano de trabalho, tensão entre Poderes e autocompreensão institucional do STF). As peças que não apresentavam qualquer contribuição nesse sentido foram descartadas da análise de conteúdo, ainda que permaneçam registradas como parte do contexto processual mais amplo.

2.3. Processo de Análise das Decisões - Unidades de Análise

Para comparar o caso do “orçamento secreto” com o padrão histórico de atuação do STF em matéria orçamentária, foi necessário, antes de tudo, explicitar quais dimensões do comportamento institucional da Corte seriam observadas de forma sistemática. Para isso, esta pesquisa parte do **acúmulo** empírico e analítico produzido por Natália Pires de Vasconcelos (2010) e Arthur Halfeld Nunes Guerra (2023), que mapearam, em recortes temporais distintos, o funcionamento do controle concentrado de constitucionalidade sobre leis orçamentárias, para construir um conjunto de unidades de análise capazes de permitir, ao mesmo tempo, a comparação com o passado e a identificação de possíveis inflexões no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014.

As primeiras unidades de análise derivam diretamente das categorias já trabalhadas por Natália Pires e Arthur Guerra, de modo a preservar a continuidade comparativa com a jurisprudência anterior. Nesse eixo “clássico” entram: (i) o tempo entre a propositura da ação e a concessão da medida cautelar, bem como entre o referendo da cautelar e o julgamento

de mérito, tendo em vista o papel estruturante da anualidade orçamentária e do decurso do tempo na produção de perda de objeto; (ii) os argumentos empregados para manter ou afastar a perda de objeto no caso, em diálogo ou não com a “jurisprudência excepcional” mapeada por Guerra, que admite, em determinadas hipóteses, o prosseguimento do julgamento mesmo após o fim do exercício financeiro; (iii) o padrão de deferência ou de intervenção em relação às escolhas político-orçamentárias dos Poderes Legislativo e Executivo, com especial atenção aos argumentos de separação de poderes, reserva de administração e “questões *interna corporis*”; e (iv) as técnicas decisórias mobilizadas (interpretação conforme, modulação temporal, decisões liminares com efeito definitivo, manutenção ou não do julgamento após o encerramento do exercício financeiro), justamente porque, como mostram os estudos anteriores, é muitas vezes na forma da decisão e não apenas no seu conteúdo, que se exprime a autocontenção ou a assertividade da Corte.

A partir dessas bases, a pesquisa incorpora um segundo conjunto de unidades de análise, desenhado à luz das hipóteses específicas formuladas para o caso do “orçamento secreto” e voltado a capturar elementos que não apareciam, ou apareciam apenas lateralmente, nas monografias anteriores. Integram esse eixo: (v) a maneira como o STF enuncia, de forma explícita ou implícita, a tensão entre os Poderes como dado relevante para a decisão, isto é, se o conflito Executivo/Legislativo em torno do poder de manejar o orçamento é utilizado como justificativa para intervir, para recuar ou para calibrar a intervenção; (vi) os discursos dos ministros sobre o próprio papel institucional da Corte no debate orçamentário, seja reafirmando a possibilidade de controle (inclusive de práticas institucionais e acordos políticos), seja marcando limites à jurisdição constitucional.

Por fim, considerando que, sobretudo a partir da atuação do Ministro Flávio Dino, o caso passa a ser tratado como um processo estrutural, são acrescentadas unidades de análise especificamente voltadas à dimensão remedial e à fase pós-julgamento. Nesse bloco, observam-se: (vii) a qualificação, pelo próprio STF, do litígio como estrutural e as razões invocadas para afirmar que a simples declaração de inconstitucionalidade

não basta, exigindo uma fase de “execução” da decisão em sede de controle abstrato; (viii) a justificativa para a adoção de mecanismos de conciliação e de elaboração de plano de trabalho junto aos demais Poderes, bem como a forma como esses instrumentos são apresentados: como extensão natural da jurisdição constitucional ou como resposta pragmática a um contexto de possível descumprimento das decisões; e (x) os indícios, presentes nos votos, despachos e decisões posteriores, de preocupação com a eficácia prática das ordens proferidas, inclusive quanto ao risco de resistência ou de não implementação pelos atores políticos.

Em conjunto, essas unidades de análise funcionam como lentes de leitura do material decisório. Elas permitem que a leitura do acórdão de mérito da ADPF 854 (e das decisões que a precedem e a sucedem) vá além da simples reconstrução narrativa do caso, organizando a observação de modo a testar se, e em que medida, o Supremo Tribunal Federal reproduz o padrão de autocontenção e de uso estratégico do tempo identificado pelas pesquisas anteriores ou se, ao contrário, assume, no “caso do orçamento secreto”, um papel mais afirmativo, de ator político que intervém, negocia e acompanha a reconfiguração institucional do regime orçamentário.

2.4. Hipótese de Pesquisa

As hipóteses que orientam esta pesquisa não se limitam ao padrão formal de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias identificado pelas monografias de Natália Pires e Arthur Guerra. Partem, também, da premissa de que o STF, ao julgar o chamado “caso do orçamento secreto”, atuou como ator político consciente do seu capital institucional e dos custos de fazer valer suas decisões em contexto de intenso conflito entre Poderes.

Em primeiro lugar, parte-se da hipótese de que, diferentemente de outros precedentes orçamentários, o Tribunal calibrou sua atuação não apenas a partir de argumentos dogmáticos de (in)constitucionalidade, mas também à luz de considerações sobre legitimidade, capacidade de implementação e risco de descumprimento. A convocação, já sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, de representantes dos três Poderes para a

elaboração de um plano de trabalho conjunto é interpretada como manifestação explícita dessa preocupação com a exequibilidade política das decisões e com a necessidade de reposicionar o STF como intermediador, e não apenas como órgão de veto.

Em segundo lugar, trabalha-se com a hipótese de que o “caso do orçamento secreto” constitui uma anomalia dentro da jurisprudência orçamentária do STF, em razão de um conjunto de fatores combinados, sendo eles a dimensão do escândalo político e a centralidade do tema na disputa pelo poder orçamentário; o uso da ADPF como via processual, o que dificulta a declaração de perda de objeto e favorece uma lógica de processos estruturais; e o papel institucional da relatoria, inicialmente nas mãos da Ministra Rosa Weber, então Presidente da Corte e, posteriormente, do Ministro Flávio Dino, cuja atuação sugere uma lógica distinta de condução do caso.

Em terceiro lugar, supõe-se que, na fase posterior ao julgamento de mérito, o STF tendeu a substituir o modelo clássico de decisão binária (constitucional/inconstitucional) por uma atuação próxima à de um juízo de execução estrutural, então com determinações gerais do tipo “faça” combinadas com monitoramento, audiências e ajustes sucessivos, sem necessariamente produzir, em curto prazo, um “fechamento” definitivo do caso em forma de acórdão de mérito final sobre todos os pontos.

Por fim, uma hipótese mais especulativa, e cuja verificação escapa em parte aos limites temporais desta pesquisa, é a de que o “caso do orçamento secreto” possa não se encerrar por meio de uma decisão única e estabilizada, mas por um processo prolongado de intermediação institucional, no qual o STF, mais do que proferir uma sentença conclusiva, funcionará como gestor de um arranjo de governança orçamentária sujeito a revisões e reacomodações sucessivas.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO

3.1. Funcionamento do Processo Orçamentário Brasileiro

A compreensão do caso das emendas de relator-geral (RP-9) e da intervenção do Supremo Tribunal Federal na ADPF 854 exige, como pano de fundo, a reconstrução do funcionamento do processo orçamentário brasileiro após 1988. A Constituição inaugura um arranjo em que o orçamento deixa de ser mero ato contábil ou peça tecnocrática do Executivo para se tornar, simultaneamente, instrumento de planejamento, arena de disputa política e mecanismo de controle recíproco entre poderes⁸. Antes de 1988, sobretudo durante o regime militar, o Congresso Nacional limitava-se, em grande medida, a homologar o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo, sem efetiva capacidade de reconfigurar seu conteúdo. Com a Constituição de 1988, o Legislativo federal é alçado à condição de protagonista do ciclo orçamentário, com amplas competências de deliberação, emenda e fiscalização da execução das despesas públicas⁹.

Nessa chave, o orçamento público não se resume à função de prever receitas e fixar despesas, mas assume natureza marcadamente política e institucional, ao estabelecer parâmetros para a tributação, limitar juridicamente os gastos e estruturar parte relevante do sistema de freios e contrapesos na relação entre sociedade e Estado. A peça orçamentária passa a ser o lugar em que se materializam escolhas distributivas, prioridades de governo e também os mecanismos de responsabilidade fiscal, de modo que a conformidade do orçamento à Constituição deixa de ser questão meramente formal para se tornar problema de governança democrática.

Assim, o orçamento público não se restringe à sua função meramente contábil, mas também assume a natureza de instrumento político, “por estabelecer parâmetros para a

⁸ LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra e FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 81-106, 1998. Tradução. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

⁹ PIRES, José Santo Dal Bem; e MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e Sua Importância para a Sociedade. p. 21. Reflexão contábil. Vol. 25/2. maio-agosto/2006. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988, p. 20, Cefor, SFC, SOF, Unilegis, TCU, ISC, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4702>. Acesso em: 20 jun. 2025.

cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de checks and balances constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado¹⁰

Do ponto de vista normativo, a atividade financeira da União se organiza em torno de três diplomas orçamentários encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA fixa, para período de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal, com especial ênfase à redução de desigualdades regionais e à definição de programas de duração continuada (CF, art. 165, § 1º). A LDO, por sua vez, estabelece as metas e prioridades fiscais para o exercício subsequente e orienta a elaboração da LOA (CF, art. 165, § 2º), funcionando como ponte entre o planejamento de médio prazo do PPA e a programação anual. A LOA, por fim, concretiza a programação financeira ao detalhar o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais (CF, art. 165), todos com vigência anual. Esses três orçamentos devem observar os princípios da unidade e da universalidade, contemplando as finanças de todos os Poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração Pública federal direta e indireta.

A Constituição de 1988 também amplia de forma expressiva a função de controle parlamentar sobre a atividade financeira do Estado. Ao Congresso Nacional cabe não apenas aprovar e emendar as leis orçamentárias, mas também julgar as contas do Presidente da República e exercer fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (CF, art. 70). Esse controle se distribui, ordinariamente, entre comissões permanentes – com destaque para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – e, extraordinariamente, por meio de Comissões

¹⁰ SANCHES, O. M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54 a 76, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8549> . Acesso em: 23 jun. 2025.

Parlamentares de Inquérito (CPIs e CPMIs) (CF, art. 58, §§ 2º e 3º). Há, assim, um desenho em que o Parlamento participa ativamente de todas as fases do ciclo orçamentário a elaboração, a autorização, a execução e o controle¹¹.

No que concerne ao procedimento, a fase de elaboração se inicia no âmbito do Poder Executivo (CF, art. 84, XXIII). Cada unidade orçamentária formula estimativas de receitas e despesas, que são consolidadas pelo órgão central de planejamento (atualmente, o Ministério da Fazenda), compatibilizadas com o PPA e com as diretrizes da LDO e submetidas à Presidência da República. O projeto unificado da LOA é então encaminhado ao Congresso até 31 de agosto de cada ano (ADCT, art. 35, § 2º, III). A fase de autorização legislativa se desenvolve inicialmente na CMO, responsável por examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias (CF, art. 166, § 1º). É nesse momento que se insere a atuação legislativa ativa por meio das emendas parlamentares, instrumento pelo qual os membros do Congresso interferem no conteúdo material de projetos de lei cuja iniciativa, em regra, não lhes pertence¹².

Na redação originária da Constituição, o texto limitou-se a indicar as competências da Comissão Mista (art. 166, §§ 1º e 2º) e a estabelecer restrições materiais ao poder de emenda (art. 166, § 3º), exigindo, por exemplo, que qualquer modificação na estimativa de receita ou na previsão de despesa fosse compatível com o PPA e a LDO e indicasse a fonte de recursos. O Constituinte, porém, não distinguiu ali as espécies de emendas nem disciplinou em detalhe o procedimento de apresentação.

Essa lacuna foi preenchida, no plano infraconstitucional, pela Resolução n.º 1/2006-CN, que organiza a tramitação das matérias orçamentárias e sistematiza quatro modalidades de emendas: (i) emendas de comissão, de autoria das comissões permanentes; (ii) emendas de

¹¹ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro - 9ª Edição 2023. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.35. ISBN 9786559775231. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775231/> . Acesso em: 23 jun. 2025.

¹² BLIACHERIENE, Ana Carla. "Orçamento Impositivo à Brasileira". In: Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 63

bancada estadual, apresentadas pelas bancadas para matérias de interesse dos estados e do Distrito Federal; (iii) emendas individuais, apresentadas por cada parlamentar; e (iv) emendas de relator, de autoria do relator-geral ou de relatores setoriais, voltadas originalmente à correção de erros e omissões e à recomposição de dotações no limite do que já havia sido proposto pelo Executivo¹³.

As emendas do relator-geral surgem, nesse contexto, como mecanismo de organização técnica do conjunto de modificações introduzidas na proposta orçamentária. Em princípio, sua finalidade era estrita: corrigir inconsistências técnicas ou legais, recompor cortes e sistematizar a programação aprovada pelo Congresso, sem criar novas programações ou ampliar o volume global de despesas. A Resolução n.º 1/2006-CN também confere papel central ao relator-geral, que elabora um parecer preliminar definindo critérios, parâmetros e prioridades a serem observados na apresentação das emendas e na elaboração do relatório final. Esses pareceres, aprovados anualmente pela CMO, operam como espécie de “regulamento interno” do processo orçamentário, orientando a forma de utilização das emendas por parlamentares, bancadas e comissões.

A partir de 2010, o regime jurídico das emendas parlamentares passa por um processo acelerado de legalização e constitucionalização, que aprofunda a relevância dessas modalidades e, ao mesmo tempo, introduz assimetrias robustas no tratamento entre elas. No plano infraconstitucional, a LDO 2014 (Lei n.º 12.919/2013) cria o identificador de Resultado Primário (RP), determinando que determinadas despesas recebam códigos específicos na LOA para fins de apuração do *superávit* primário. As programações decorrentes de emendas individuais passam a ser marcadas com o RP-6, e, em seguida, o legislador infraconstitucional confere a essas despesas regime de execução obrigatória, em montante vinculado ao percentual da receita corrente líquida. Esse modelo é posteriormente alçado ao texto constitucional pela EC n.º 86/2015, que torna impositiva a

¹³ PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro - 9ª Edição 2023. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.35. ISBN 9786559775231. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775231/> . Acesso em: 23 jun. 2025.

execução das emendas individuais, e ampliado pela EC n.º 100/2019, que estende a impositividade às emendas de bancada em determinado patamar da receita.

Enquanto emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7) passam a dispor de disciplina constitucional e legal densa, com regras sobre volume mínimo, critérios de distribuição, formas de contingenciamento e garantias de transparência, as demais modalidades seguem reguladas, basicamente, pela Resolução n.º 1/2006-CN. Somente com a LDO 2020 (Lei n.º 13.898/2019) se introduzem, na peça orçamentária, identificadores específicos para emendas de comissão (RP-8) e para emendas do relator-geral (RP-9). A versão aprovada pelo Congresso previa, ademais, regras sobre indicação e priorização das programações decorrentes desses códigos, aproximando-as, em alguma medida, do regime mais estruturado das emendas impositivas. Contudo, vetos presidenciais sucessivos ao art. 64 e ao art. 64-A da LDO 2020 inviabilizaram a consolidação de um regime legal claro para as RP-8 e RP-9, mantendo essas espécies em posição regulatória híbrida: identificáveis na LOA, mas desprovidas de disciplina legal tão detalhada quanto aquela aplicada às emendas individuais e de bancada¹⁴.

O resultado desse processo é um sistema de regulação multinível das emendas parlamentares, no qual diferentes espécies se submetem a camadas normativas assimétricas, constitucionais, legais e regimentais. Emendas individuais e de bancada contam com arcabouço normativo robusto, que combina impositividade, procedimentos de execução, critérios de distribuição e mecanismos de transparência. Em sentido oposto, emendas de relator-geral permanecem fortemente dependentes de normas regimentais (Resolução n.º 1/2006-CN e pareceres preliminares da CMO), com poucos referentes legais expressos e sem parâmetros constitucionais específicos quanto à sua forma de execução e controle. É precisamente nessa zona regulatória mais difusa que se insere o fenômeno das emendas RP-9 entre 2019 e 2022, cuja análise, na ADPF 854, expõe os limites desse

¹⁴ Idem. p. 32.

arranjo assimétrico e tensiona a própria forma de funcionamento do processo orçamentário brasileiro.

3.2. O STF e o Orçamento Público - Pressupostos fundamentais e Monografias Anteriores da Escola de Formação

Para comparar o “caso do orçamento secreto” com o padrão histórico de atuação do Supremo Tribunal Federal em matéria orçamentária, é indispensável reconstruir, ainda que sinteticamente, o comportamento institucional da Corte no controle concentrado de normas orçamentárias. Para isso, recorre-se às monografias de Natália Pires de Vasconcelos (2010)¹⁵ e de Arthur Halfeld Nunes Guerra (2023)¹⁶, que realizaram mapeamentos empíricos robustos da atuação do STF entre 1988 e 2010, e entre 2010 e 2023, respectivamente, identificando não apenas a evolução das teses jurídicas sobre o cabimento do controle abstrato de leis orçamentárias, mas também os padrões de tempo, deferência e autocontenção que estruturam, na prática, a intervenção do Tribunal sobre o orçamento público.

A pesquisa de Natália Pires de Vasconcelos reconstrói, de forma abrangente, todas as decisões proferidas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias, federais e estaduais, entre 1988 e 2010. Seu objetivo é examinar “até que ponto o STF interfere no processo orçamentário formal, de elaboração das leis orçamentárias, conferindo ou retirando-lhes a constitucionalidade” (Vasconcelos, 2010, p.2) , bem como avaliar que papel a Corte assume no diálogo institucional tradicionalmente travado entre Executivo e Legislativo em torno do orçamento. Para isso, a autora analisa qualitativamente e quantitativamente 39 decisões (acórdãos e decisões monocráticas),

¹⁵ VASCONCELOS, Natália Pires de. O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. São Paulo: SBDP, 2010. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/161_Monografia-Natalia-Pires.pdf. Acesso em: 19.06.2025.

¹⁶ GUERRA, Arthur Halfeld Nunes. Controle de constitucionalidade de leis orçamentárias no Supremo Tribunal Federal: um estudo de sua jurisprudência entre 2010 e 2023. São Paulo: SBDP, 2023. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Arthur-Guerra.pdf>. Acesso em: 19.06.2025.

classificando-as segundo a natureza da norma impugnada, o tipo de vício alegado, o resultado do julgamento e, sobretudo, a forma como o Tribunal lida com a temporalidade das leis orçamentárias.

Do ponto de vista dogmático, Natália identifica três fases distintas na jurisprudência: (i) uma fase “formalista”, em que prevalece a tese de que leis orçamentárias seriam leis apenas em sentido formal, dotadas de efeitos concretos e, portanto, inadequadas ao controle abstrato; (ii) uma fase intermediária, inaugurada por precedentes como a ADI 2.925, em que o STF admite o controle concentrado apenas quando a lei orçamentária assume grau de generalidade e abstração suficientes; e (iii) a virada representada pela ADI 4.048 MC, na qual, por maioria apertada, a Corte passa a admitir o controle abstrato de diplomas orçamentários independentemente dessa exigência, afastando a leitura estritamente formalista.

A monografia, contudo, demonstra que essa inflexão jurisprudencial não se traduz automaticamente em postura interventiva ampla do STF sobre o orçamento. Um dos achados centrais é o papel do tempo como variável estrutural, a autora mostra que o pronunciamento liminar, em grande parte dos casos, representa a decisão efetivamente relevante, já que o julgamento de mérito tende a ser postergado até o encerramento do exercício financeiro, culminando em perda de objeto. Em seus dados, 11 das 38 ações ajuizadas com pedido de liminar resultaram em liminares deferidas e, em muitos desses processos, a decisão liminar foi a “única palavra definitiva” do Plenário sobre o conflito, dada a curta vigência das leis orçamentárias e a tendência à extinção por prejudicialidade ao final do exercício¹⁷. O tempo, e o decurso do tempo, aparece, assim, não apenas como condição objetiva do processo, mas como mecanismo de autocontenção, ao não julgar o mérito em tempo hábil, a Corte evita interferir diretamente nas escolhas político-orçamentárias¹⁸.

¹⁷ Diante destes dados, observa-se, de fato, que o pronunciamento liminar da Corte em grande medida representa uma decisão final, ainda que a ação tenha sido conhecida. O STF não julga questões de mérito, quando de matéria orçamentária, e prejudica-as sem qualquer consideração quanto a uma possível extensão dos efeitos da norma para além de seu exercício financeiro. Encerrado o ano, automaticamente a Corte entende encerrada a pretensão da parte. (Vasconcelos, 2010, p.160 - 161)

Essa mesma pesquisa destaca, ainda, dois grupos de problemas que atravessam a jurisprudência: problemas de mérito, ligados à natureza jurídica da lei orçamentária (lei de efeitos concretos *versus* lei em sentido material) e à invocação da autonomia dos Poderes como argumento para afastar o controle; e problemas formais, ligados tanto ao tempo quanto à escolha do instrumento adequado (ADI ou ADPF) para questionar atos normativos de natureza orçamentária. Essas categorias ajudam a reconstruir o padrão de deferência do STF, reconhece-se, em tese, a possibilidade de controle, mas ele é frequentemente limitado por uma combinação de argumentos formais (perda de objeto, subsidiariedade, instrumento inadequado) e substantivos (autonomia do Legislativo para alocar recursos).

Em um certo momento, a autora traz um apontamento interessante quanto ao posicionamento institucional do STF frente à ADI 4048/2008: entende-se que o Tribunal atribuiu a si mesmo essa prerrogativa¹⁹. Diante disso, a corte assumiu uma “função maior do que solucionador pretoriano de conflitos”, nesse caso simples intérprete constitucional. A corte se tornou ator e lugar na disputa política²⁰.

A monografia de Arthur Halfeld Nunes Guerra dá continuidade a esse esforço, deslocando o foco para o período posterior à virada da ADI 4.048. Seu objetivo foi mapear como o STF se comportou, entre 2010 e 2023,

¹⁸ Não somente, a associação direta entre fim do exercício financeiro e perda da eficácia normativa, parece ser outra saída da Corte a não confrontar normas orçamentárias cujos efeitos se entendem para além do exercício ao qual foram promulgadas, como restou analisado. (Vasconcelos, 2010, p.174)

¹⁹ VASCONCELOS, Natália Pires de. O Supremo Tribunal Federal e o orçamento: uma análise do controle concentrado de leis orçamentárias. São Paulo: SBDP, 2010. p.172. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/161_Monografia-Natalia-Pires.pdf. Acesso em: 19.06.2025.

²⁰ Diante destas considerações, observa-se que a Corte assume uma função maior do que solucionador pretoriano de conflitos, tal como restam idealizadas todas as demais instâncias judiciais, ou do que simples intérprete Constitucional. A Corte se torna ator e lugar da disputa política, seu poder de veto assume papel proeminente na possibilidade de escolher o que predomina, o Legislativo ou o Executivo, o projeto de lei, a medida provisória ou a emenda legislativa. Muito mais que um controle de subsunção da norma à Constituição, o STF assume papel político, outro poder de veto não previsto pelas normas constitucionais e infraconstitucionais que idealizaram o sistema orçamentário. Mais do que isto, a Corte parece estar se sentindo cada vez mais confortável nesta posição, ainda que não pareça estar pronta para de fato reconstruir a escolha política idealizada pelo orçamento. (Vasconcelos, 2010, p.174)

tanto em relação à tendência de julgamento de leis orçamentárias em sede de controle concentrado quanto ao tratamento da prejudicialidade das ações após o término do exercício financeiro. A pesquisa recompõe o universo de decisões em que normas orçamentárias aparecem como objeto principal e reconstrói, a partir daí, o padrão de intervenção ou de autocontenção da Corte.

Ao final, Guerra identifica três resultados centrais. Em primeiro lugar, o STF já se arvora de maneira estável a função de realizar controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias, isto é, a discussão sobre o cabimento, que ainda ocupava espaço relevante em Natália Vasconcelos, tende a se tornar ponto pacificado, a partir da consolidação do paradigma da ADI 4.048/4.049. Em segundo lugar, surge e se consolida linha jurisprudencial excepcional que permite, em certas hipóteses, ultrapassar o obstáculo do fim do exercício financeiro, prosseguindo no julgamento mesmo diante da não vigência da lei impugnada o que relativiza, ainda que pontualmente, a perda automática de objeto²¹. Em terceiro lugar, apesar dessa abertura, o autor verifica que o STF assume postura marcadamente deferente frente às escolhas legislativas em matéria orçamentária, enquadrando sua atuação em limites auto impostos.

Logo, parece que o Tribunal caminha, em relação ao controle concentrado de constitucionalidade, para uma espécie de autocontenção. Com isso, poderiam ser evitados eventuais abusos no desempenho dessa função de controle e ingerências nas escolhas político-orçamentárias dos parlamentares. (GUERRA, 2023, p.94)

²¹ No acórdão, pôde-se notar que sequer houve a menção ao uso da jurisprudência excepcional, mesmo estando presentes os requisitos para sua adoção: a impugnação em tempo adequado, a inclusão em pauta antes do esgotamento da eficácia e a possibilidade de existirem efeitos residuais. Pelo contrário: a jurisprudência majoritária foi aplicada de plano, prejudicando-se a ação por perda superveniente de objeto, extinguindo o processo. Em relação ao cabimento da fiscalização abstrata de lei orçamentária, novamente, ele parece já ser visto naturalmente, porque os ministros não fazem qualquer questionamento sobre o assunto. (GUERRA, 2023, p.63)

Guerra sintetiza esse quadro ao sugerir que o Tribunal caminha, em matéria orçamentária, para uma forma de autocontenção qualificada, afirmando sua competência para o controle abstrato, mas controlando o modo como a exerce mediante filtros temporais (a prejudicialidade continua sendo, na maioria dos casos, o “fim natural” das ações), materiais (reserva de espaço às escolhas político-distributivas do Legislativo) e institucionais (ênfase na separação de Poderes). Como o próprio autor registra, houve flexibilização da antiga jurisprudência formalista, mas a decisão final costuma estar, na prática, concentrada no momento cautelar, enquanto o mérito, quando julgado, muitas vezes apenas ratifica ou ajusta o que já fora decidido em caráter provisório.

Finalmente, é possível sintetizar resultado referente ao segundo ponto da hipótese desta forma: houve a flexibilização da jurisprudência majoritária, mas, ainda assim, a prejudicialidade tende a ser o fim natural das ações de fiscalização abstrata de norma orçamentária. Além disso, a decisão final costuma estar relacionada ao mérito da cautelar. (GUERRA, 2023, p. 93)

Diante da relevância desses achados, a presente monografia parte desse acúmulo analítico e empírico não só como pano de fundo, mas como verdadeiro marco de comparação para o estudo de caso das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. As conclusões a que os autores chegaram, são lidas como unidades de análise: (i) o tempo entre a propositura das ações e a prolação da decisão cautelar; (ii) o intervalo entre o referendo da liminar e o julgamento de mérito; (iii) a presença ou ausência de referências explícitas à perda de objeto; (iv) a forma como a Corte mobiliza os precedentes mapeados nas monografias; (v) a maneira como o Tribunal redesenha, confirma ou tensiona os limites de sua atuação no controle de leis e práticas orçamentárias; e (vi) a decisão de manter ou não o julgamento mesmo após encerrado o exercício financeiro de referência.

À medida que as monografias traçam um padrão decisório relativamente estável, torna-se possível, neste trabalho, perguntar se o “caso do orçamento secreto” se comporta como mera continuidade ou se

ele marca, em alguma medida, uma ruptura: seja pela intensidade da intervenção cautelar, seja pela manutenção do julgamento de mérito dentro do mesmo ciclo político-orçamentário, seja, ainda, pela forma como o STF se posiciona frente a práticas institucionais de execução (RP-9) e não apenas frente a leis em sentido estrito. É nesse diálogo com o padrão histórico reconstruído por Vasconcelos e Guerra que se insere a análise dos capítulos seguintes.

3.3. O Ponto de Inflexão Representado pelo “Orçamento Secreto”

O chamado “orçamento secreto” refere-se a uma modalidade de execução orçamentária baseada nas emendas do relator-geral, classificadas sob o identificador RP 9, reintroduzidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual de 2019. As emendas de relator-geral sempre existiram no processo orçamentário, mas possuíam finalidade estritamente técnica, voltada a ajustes no texto final do orçamento como correção de erros materiais, adequação de valores ou consolidação de alterações aprovadas nas comissões mistas²². Apesar do artigo 144²³ da Resolução 1/2006-CN, desde a sua redação original, atribuir três finalidades à apresentação das emendas à programação pelos relatores, as colocadas nos incisos I e II historicamente quando editadas pela CMO eram as que ditavam a edição da emenda de Relator-geral. Ou seja, essas emendas eram praticamente todas desenhadas para a simples correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal ou para a simples recomposição, total ou parcial, das dotações canceladas. O que se observou ser intensificado foi a quantidade e a representatividade na peça orçamentária das emendas dos

²² Esse entendimento decorre da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, especialmente do seu art. 51, que atribuía ao relator-geral a competência para “realizar adequações técnicas e sistemáticas à proposta de lei orçamentária anual”.

²³ Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.

relatores (geral e setoriais) destinadas atender às especificações dos Pareceres Preliminares que seria o item III do art. 144 da Resolução 1/2006-CN.

Então os pareceres preliminares passaram a incluir róis cada vez mais amplos de programações de âmbito nacional que poderiam ter suas dotações acrescidas, a depender da identificação de recursos por parte do relator geral. A manifestação técnica da Advocacia do Senado Federal, coloca que:

Os Pareceres Preliminares têm concedido múltiplas atribuições aos relatores-gerais do PLOA, permitindo-lhes amplo raio de atuação na peça orçamentária. Tais atribuições, é importante observar, são-lhes delegadas pelos próprios membros da CMO, ao aprovarem as regras do Parecer Preliminar. Essa ampla delegação representa, de certa forma, uma reversão da pretérita tendência de desconcentração de poderes na tramitação da peça orçamentária, movimento que resultou na própria aprovação da Resolução nº 1, de 2006-CN. Observe-se também que, sendo definidos pelo Parecer Preliminar - instrumento do ciclo orçamentário anual -, tais poderes não necessariamente serão mantidos nos exercícios futuros.

Até 2019, essas emendas não tinham identificador próprio, o que fazia com que, após a aprovação do orçamento, fosse impossível distinguir quais despesas haviam sido introduzidas por iniciativa do relator-geral.

A mudança ocorre com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.898/2019)²⁴ institui o classificador orçamentário de despesa própria para as emendas de relator, o código de classificação orçamentária RP9. A partir dessa inserção do classificador na lei orçamentária, tornou-se possível aos órgãos de controle e a sociedade civil analisarem os dados pertinentes à execução orçamentária das emendas do relator.

Essa inovação formal permitiu a identificação dessa modalidade de emenda parlamentar de modo a permitir mapear as despesas que haviam sido inseridas ou modificadas por meio deste tipo de emenda. Nesse

²⁴ BRASIL. 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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

sentido, foi o que deu origem ao que se passou a chamar de “orçamento secreto”, nome esse que veio da série de reportagens do jornal O Estado de S. Paulo intitulada “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”²⁵, publicada em 08.5.2021, que tornou público os indícios que apontam para a existência de um esquema de barganha política entre a base parlamentar do Executivo e o legislativo no Congresso Nacional.

A matéria denunciava o esquema que passou a ser conhecido como “*tratoração*”, indicando que recursos provenientes das emendas de relator (RP 9) estavam sendo direcionados, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), para a compra de tratores e outros equipamentos agrícolas em pregões eletrônicos com indícios de superfaturamento que chegavam a até 259% (duzentos e cinquenta e nove por cento) em relação aos preços praticados no mercado²⁶.

O esquema “agrícola” foi objeto de apuração perante o Tribunal de Contas da União (TCU)²⁷, que devido ao “*risco extremo de sobrepreço*” na aquisição de máquinas e equipamentos com recursos provenientes de emendas do Relator-Geral do Orçamento, determinou a suspensão das contratações que estavam em curso na Codevasf.

Outro caso foi a representação, apresentada por parlamentares ao TCU, que resultou na suspensão de um pregão eletrônico conduzido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a compra de 3.850 ônibus escolares, cujo valor total estimado era de 2,6 bilhões de reais²⁸. A representação, baseada em reportagem do jornal O Estado de

²⁵ PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. O Estado de S. Paulo. 08.5.2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/> Acesso em: 16.11.2025.

²⁶ Idem.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação nº 014.280/2021-3 . Relator: Min. Weder de Oliveira . Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1428020213> . Acesso em: 2 nov.2025

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC 006.095/2022-4. Relator: Min. Walton Alencar. Disponível em:

S.Paulo²⁹, apontava a existência de sobrepreço, indicando que os veículos estavam orçados por valores quase duas vezes maiores aos registrados em licitações semelhantes. Esse procedimento licitatório, custeado por recursos provenientes das emendas do relator-geral do orçamento, também foi sustado pela Corte de Contas.

Igualmente, a degradação do emprego dos recursos advindos do repasse de emendas se evidenciou também no contexto do "*esquema das escolas fake*"³⁰. Além dessas, houveram diversas apurações por parte do TCU envolvendo os indícios de irregularidades apontados pela imprensa³¹ com relação a recursos do "orçamento secreto", motivando a suspensão dos repasses federais pelo Tribunal de Contas da União³².

Em conjunto, esses episódios revelam um padrão comum de as emendas RP 9 passaram a operar como um instrumento de apropriação privada do orçamento público, deslocando o centro das decisões orçamentárias do planejamento estatal para interesses parlamentares específicos. A descoberta desses fatos apenas pela imprensa e não pelos órgãos estatais de fiscalização, leva a reflexão sobre as razões pelas quais

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1428020213> . Acesso em: 2 nov.2025

²⁹ PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. Licitação do governo prevê pagar até R\$ 732 mi a mais por ônibus escolares. O Estado de S. Paulo. 02.4.2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/licitacao-do-governo-preve-pagar-ate-r-732-mi-a-mais-por-onibus-escolares/> Acesso em: 16.11.2025

³⁰ Reportagem do jornal o Estado de São Paulo, revelou que acordos informais com congressistas da base de apoio do Governo levaram o Ministério da Educação a autorizar a criação de 2.000 (duas mil) novas escolas, embora insuficientes os recursos existentes para esse fim. Denunciava as condutas de Deputados e Senadores que, motivados por interesses eleitorais, anunciavam a conquista de verbas para a construção de novas escolas (recursos oriundos de emendas do relator), muito embora essas promessas não ostentassem viabilidade econômica de fato. Cf. PIRES, Breno, SHALDERS, André e AFFONSO, Julia. Governo abandona obras paradas e monta um esquema de 'escolas fake'. O Estado de S. Paulo. 02.4.2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/governo-abandona-obras-paradas-e-monta-um-esquema-de-escolas-fake/>. Acesso em: 16.11.2025

³¹ Outro caso foi o noticiado na F de S. Paulo que identificou transações envolvendo a quantia de 146 milhões de Reais para a aquisição de "*Kits de robótica*", destinados a escolas do Estado de Alagoas. Cf. SALDAÑA, Paulo. Governo Bolsonaro gasta mais com kit robótica a aliados do que com obras de creche. 24.4.2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/governo-bolsonaro-gasta-mais-com-kit-robotica-a-aliados-do-que-com-obras-de-creche.shtml>. Acesso em: 16.11.2025

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 006.438/2022-9. Relator: Min. Walton Alencar. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1428020213> . Acesso em: 2 nov.2025

as emendas do relator tornam tão difícil a identificação das despesas sujeitas a essa específica dotação orçamentária.

Os casos concretos evidenciam de forma mais clara como se dava o funcionamento na prática do esquema do “*orçamento secreto*”, e como a estrutura do RP 9, ao ocultar a autoria das indicações, permitir ampliações de dotações sem transparência e vincular grandes volumes de recursos a finalidades genéricas, cria condições institucionais propícias para que parlamentares direcionem recursos segundo interesses eleitorais e alianças políticas, à margem do planejamento nacional e longe da fiscalização prévia. Esse desvio funcional não deriva da figura da emenda de relator em abstrato, mas do modo como o RP 9 foi operacionalizado a partir de 2019, permitindo ampliações unilaterais de dotações, indicações informais e ocultação das autorias.

As perplexidades fáticas que deram ensejo às inúmeras de coberturas midiáticas, apurações perante o TCU e posteriormente o ajuizamento de ADPFs perante o Supremo Tribunal Federal, não têm a ver necessariamente com uma mudança no regime legal das emendas do relator, mas sim com uma modificação da forma e da representatividade com que tais emendas foram inseridas nas leis orçamentárias editadas nos últimos anos. Em outras palavras, o problema não é que se tenha criado um novo instituto jurídico; a questão é que se passou a explorar, de forma desproporcional e obscura, um mecanismo que, de uma forma ou de outra, sempre esteve à disposição do Parlamento.

Desse modo, passou a representar não apenas um problema de irregularidades pontuais, mas um arranjo sistêmico de captura do orçamento por grupos parlamentares, em linha com o que Paulo Giambiagi, Paulo Hartung e Paulo José Mendes, entenderam como “captura do orçamento”³³ como deslocamento do controle orçamentário para atores que atuam segundo incentivos paroquiais. O efeito é a conversão de uma

³³ GIAMBIAGI, Fábio; HARTUNG, Paulo; MENDES, Paulo José. As Emendas Parlamentares como Novo Mecanismo de Captura do Orçamento. Conjuntura Econômica: vol. 75, n. 9 (set 2021). FGV. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-10/conjuntura-economica-2021-09-baixa.pdf>. Acesso em: 16.11.2025

ferramenta originalmente técnica em um mecanismo de poder distributivo que escapa ao escrutínio público, fragiliza o planejamento estatal e impede o exercício tempestivo do controle institucional.

A partir da inserção do classificador RP 9 na lei orçamentária, tornou-se possível ao Tribunal de Contas da União analisar os dados pertinentes à execução orçamentária das emendas do relator. Os resultados desse exame foram revelados pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do TC 014.922/2021-5, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 30.6.2021, em cujo âmbito foi aprovado o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2020³⁴. Em referido parecer prévio, a Corte de Contas constatou, em comparação ao exercício financeiro anterior, ampliação exponencial não apenas na quantidade de emendas de relator apresentadas (aumento de 523%), mas também nos valores consignados (aumento de 379%), in verbis:

Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial mudança de padrão. Nota-se que, entre 2017 e 2019, a quantidade de emendas de relator-geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de relator-geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior. Apesar de constar do Parecer Preliminar, o perfil das emendas de 2020 suscita um exame mais detido, para que possam ser identificadas as possíveis causas de tão substancial mudança de padrão. Nota-se que, entre 2017 e 2019, a quantidade de emendas de relator-geral manteve a média de 3,0% em relação ao total de emendas apresentadas, em cada exercício, por tipo de autoria. Em 2020, foram apresentadas 1.621 emendas de relator-geral, quantitativo que representou 15,5% do total de emendas e superou, em 523%, as emendas desse tipo apresentadas no exercício anterior. A mudança no padrão das emendas de relator-geral não se limitou ao quantitativo, chamando atenção também o volume de recursos. Enquanto no triênio 2017-2019 as emendas de relator-geral somaram R\$ 165,82 bilhões, o que representou, em média, 70,3% do total de emendas apresentadas, em 2020, aquelas emendas

³⁴Documento juntado aos autos e disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=68339519>
Acesso em: 20 nov. 2025

totalizaram R\$ 151,33 bilhões. O montante, 379% maior do que o verificado em 2019, representou 87,8% do volume global de emendas apresentadas ao PLOA 2020.

Ainda, o TCU coloca que não foram demonstradas evidências de quaisquer parâmetros de eficiência ou equidade na escolha de órgãos ou entidades beneficiários dos recursos alocados, relatando a existência de critérios objetivos aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificados RP 9:

Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, que dispõem de procedimentos padronizados e centralizados no Siop – que permitem ampla transparência de todas as fases da alocação –, não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática adotada para a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais beneficiários de emendas de relator-geral, ou de bens adquiridos pela União com tais recursos, de forma que fosse assegurada a verificação da equidade na distribuição de bens (adquiridos de forma centralizada) e recursos de emendas RP-9.

[...]

Apesar da resposta da SOF, as informações extraídas das respostas às diligências expõem a procedimentos sistematizados para o procedimentos sistematizados para o inexistência de inexistência de avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9 avaliação dos critérios de distribuição de emendas RP-9 monitoramento e monitoramento e , tal como ocorre, por exemplo, com as emendas individuais por meio do Siop. Se considerarmos o volume expressivo dos valores empregados em políticas públicas relevantes, tais como saúde, educação, segurança pública, dentre outras, aumenta-se o risco sobre a efetividade do planejamento governamental, bem como se coloca em risco a execução das metas, prioridades e até dos percentuais mínimos de alocação de despesas estipulados na Constituição Federal.

Outro aspecto enfatizado pelo Tribunal de Contas da União foi o comprometimento do regime de transparência na realização de despesas públicas ante a ausência de instrumentos de *accountability* sobre as emendas do relator:

A Casa Civil e o Ministério da Economia não dispõem de informações centralizadas sobre como os órgãos e entidades federais recebem e atendem as demandas dos parlamentares para alocação das emendas RP-9. [...]

Nesse cenário de ausência de divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas voltadas para a distribuição das emendas de relator geral (RP-9), fica comprometida a transparência da alocação de montante expressivo do orçamento da União.

Em síntese, estas as conclusões do Tribunal de Contas da União quanto à execução de despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento em 2020:

(a) aumento expressivo na quantidade de emendas apresentadas pelo relator do orçamento (aumento de 523%) e no valor das dotações consignadas (aumento de 379%); (b) inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados; (c) inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios (a) aumento expressivo na quantidade de emendas apresentadas pelo relator do orçamento (aumento de 523%) e no valor das dotações consignadas (aumento de 379%); (b) inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados; (c) inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9: (d) comprometimento do regime de transparência ante a ausência de instrumentos de accountability sobre as emendas do relator; e publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP 9: (d) comprometimento do regime de transparência ante a ausência de instrumentos de accountability sobre as emendas do relator; e (e) ausência de sistema centralizado e metodologia uniforme para a disponibilização das informações e dados contábeis e orçamentários, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados pertinentes à execução das emendas do relator, nos termos exigidos pela Constituição (art. 163-A, na redação dada pela EC nº 108/2020).

A definição do que significa então “orçamento secreto” adotada pelo Supremo Tribunal Federal na Ementa da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, de relatoria da Ministra Rosa Weber³⁵, foi a

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#> . Acesso em: 20 jun. 2025

seguinte:

Chama-se de “orçamento secreto” o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhe cabe na partilha informal do orçamento.³⁶ (ADPF 854, ementa, item 6, p. 2)

O problema identificado pelo TCU e pela decisão cautelar da Ministra Relatora é que, diante da ausência de previsão legal, o procedimento de execução das emendas do relator não segue as mesmas garantias de transparência e controle público atribuídas à execução das emendas individuais .

Essa dinâmica é o pano de fundo fático que dá sentido ao que seria esse “ponto de inflexão” na jurisprudência da Corte Constitucional dado o contexto histórico decisório apresentado no tópico anterior. A própria sequência processual, com liminar concedida seis meses após o ajuizamento, referendada em poucos dias e posteriormente mantida apesar de alegações de inexequibilidade, já indicava um movimento atípico do Tribunal em direção a uma atuação mais afirmativa no controle orçamentário.

4. AS ADPFs DO “ORÇAMENTO SECRETO”

Em junho de 2021, observou-se movimentação das agremiações partidárias opostas à base de governo³⁷, ao ingressarem no Supremo

³⁶ Idem, p. 2.

³⁷ Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro, se iniciou em 1º de janeiro de 2019 e chegou ao fim em 1º de janeiro de 2023. Eleito sob a sigla do antigo Partido Social Liberal (PSL) em 2018, migrou para o Partido Liberal em 2021. O presidente tinha sua base governista na Câmara composta por deputados da base ideológica. Posteriormente, quando dentro da janela de transferência partidária no início de 2022, essa base ideológica migrou em grande parte para o PL. Os partidos de oposição do governo na época eram o PSOL, PT, PC do B, Rede, PSB, PDT, PV e Cidadania. Cf.

EXAME. Apoio a Bolsonaro no Congresso só é melhor que o de Dilma. Disponível em: <https://exame.com/brasil/apoio-a-bolsonaro-no-congresso-so-e-melhor-que-de-dilma-veja-partidos-que-mais-votaram-com-presidente/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

G1. PT perde deputados, PSL ganha 52 representantes. 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt->

Tribunal Federal, denunciando a uma prática que ficou conhecida midiaticamente como o “orçamento secreto”.

As primeiras delas foram a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851, ambas ajuizadas no dia 07/06/2021, tendo sido distribuídas, por sorteio, à Ministra Rosa Weber.

Essas foram seguidas da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854, ajuizada no dia 14/06/2021, e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1014 que também foram distribuídas à Ministra Rosa Weber, por prevenção, por força do RISTF, art. 77-B³⁸.

Embora as ações tenham sido ajuizadas por diferentes agremiações partidárias, ambas possuíam objeto semelhante. No mérito, os autores das ações pleitearam a procedência das arguições, requerendo ampla publicização dos dados de execução das despesas oriundas das emendas do relator e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do Identificador de Resultado Primário nº 9 (RP9) e, por conseguinte, das emendas do Relator-Geral do orçamento no exercício financeiro de 2021 e 2022³⁹.

Por isso, houve a escolha da relatora para determinar a tramitação conjunta dos feitos, com a reprodução das decisões, pertinente a todas, nos autos respectivos. Por tanto foram reunidas para julgamento conjunto por semelhança de objeto.

Nas quatro arguições, argumentou-se que o sistema de destinação de recursos públicos sem transparência e com favorecimento político configurava desvio de finalidade, em afronta direta aos princípios da

[perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml](#). Acesso em: 20 jun. 2025.

GAZETA DO POVO. Qual o destino da base ideológica de Bolsonaro? Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/qual-destino-base-ideologica-bolsonaro-partido-eleicoes/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

³⁸ Art. 77-b. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos.

³⁹ Posteriormente, a ADPF 1014/DF pediu essa anulação no ano financeiro de 2022 também.

legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal⁴⁰, bem como aos arts. 163-A, 165 e 166, que regem o devido processo orçamentário⁴¹.

4.1. Objeto e Pedidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014

As ações que compõem o chamado “caso do orçamento secreto”, ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, foram ajuizadas por diferentes agremiações partidárias e discorriam sobre a mesma controvérsia: a constitucionalidade dos atos do Poder Público relativos à execução de despesas discricionárias decorrentes de emenda do Relator-Geral do orçamento público no que não correspondem à recomposição e correção de erros e omissões. Como enquadrado pela Ministra relatora:

Dito de outra forma, questionam, as presentes ADPFs, as emendas de relator RP 9 no que extrapolam a finalidade, o escopo originário de proceder à recomposição e à correção de erros e omissões de ordem técnica.⁴²

Então de modo técnico, para o exercício de 2021, o Plenário da CMO, ao aprovar o parecer preliminar sobre o projeto de Lei Orçamentária Anual⁴³, autorizou o relator-geral a propor emendas destinadas a atender, nos

⁴⁰ 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.

⁴¹ Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

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

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022.p. 31. Disponível

em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#>. Acesso em: 20 jun. 2025

⁴³ Parecer (CN) nº 2/2021

termos do art. 144, III, da Resolução nº 1/2006, um rol bastante amplo de finalidade.

Enquanto a ADPF 850, ajuizada pelo partido Cidadania, com pedido de medida cautelar, pedia a declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, a ADPF 851, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, pugnava pela a declaração de inconstitucionalidade do reiterado desvirtuamento das emendas do relator, consubstanciado na captura de relevantes quantias do orçamento federal sem o atendimento às regras do regime constitucional de emendas e à transparência orçamentária, a ADPF 854, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, por sua vez, pedia pela declaração de inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário (RP) nº 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral) e, por conseguinte, das emendas do relator geral do Orçamento de 2021. A ADPF 854 foi aditada, incluído o pedido de declaração de inconstitucionalidade do (i) do Ato Conjunto n.º 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021; (ii) da Resolução nº 02/2021, do Congresso Nacional, que deu nova redação da Resolução n.º 01/2006, do Congresso Nacional; e (iii) do Decreto nº 11.190/2022.

Por fim, a ADPF 1.014, ajuizada pelo Partido Verde - PV, pedia também a inconstitucionalidade do identificador de resultado primário (RP) nº 9 e, por conseguinte, das emendas do relator geral ao orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022; e a declaração de inconstitucionalidade do Ato Conjunto n.º 1, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de 25 de novembro de 2021, no que diz respeito às rubricas orçamentárias consignadas ao indicador RP 9; e a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 11.190/2022.

Note-se que, no mérito, os autores das ADPFs 850, 851 e 854 haviam feito, originalmente, os mesmos pedidos: a declaração da inconstitucionalidade da inclusão no orçamento de 2021 das despesas

discricionárias que decorriam das emendas de relator geral. O aditamento à ADPF 854 buscou estender a impugnação aos atos normativos do Congresso Nacional e do Presidente da República, por entenderem que estes, se propuseram a conferir institucionalidade à prática impugnada.

A ADPF 1014, por ser protocolada por último, reafirmou as impugnações dos atos normativos que foram aditados na ADPF 854, pedindo pela inconstitucionalidade de tais emendas também em relação ao Orçamento de 2022.

4.2 MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL - ADPF 854 MC /DF

As três primeiras ADPFs relacionadas ao chamado “orçamento secreto”, as ADPFs 850, 851 e 854, foram ajuizadas em intervalo muito curto, entre 7 e 14 de junho de 2021⁴⁴, todas distribuídas à Ministra Rosa Weber (as duas primeiras por sorteio; a terceira por prevenção).

Esse dado temporal é relevante para compreender a dinâmica da medida cautelar. Então, cerca de seis meses após o ingresso das ações, em 05/11/2021, o pedido de medida cautelar foi deferido *ad referendum*, pela Ministra Relatora do Plenário.

O lapso reduzido entre a judicialização e a concessão da tutela de urgência evidencia a percepção de gravidade e atualidade do tema, especialmente porque os fatos impugnados envolviam a execução imediata das emendas de relator no mesmo exercício financeiro. Também revela a importância institucional atribuída ao caso, já que o Supremo, como demonstrado no tópico 3, historicamente, não atua com tal celeridade em matéria orçamentária, contexto marcado pela perda de objeto e pela caducidade do exercício fiscal.

Outro elemento fundamental é que, desde o início, a relatora determinou a tramitação conjunta das ADPFs, dada a identidade de objeto e

⁴⁴ Especificamente a ADPF 850 e ADPF 851 foram ajuizadas no dia 07/06/2021, a ADPF 854, teve como data de ingresso o dia 14/06/2021.

a conexão entre os pedidos. Por essa razão, a decisão cautelar proferida na ADPF 854 foi expressamente reproduzida nos autos da ADPF 850 e da ADPF 851, produzindo efeitos uniformes para as três ações⁴⁵. Assim, a medida cautelar deve ser lida como resposta coletiva às práticas institucionais associadas à execução das despesas classificadas sob RP-9, e não como decisão isolada em um único processo.

Antes de ingressar na análise do conteúdo da decisão cautelar, importa registrar as informações prestadas, em momento anterior, pelos órgãos políticos diretamente envolvidos. As manifestações do Presidente da República e do Presidente do Congresso Nacional alinham-se em defesa do regime das emendas de relator. O Chefe do Executivo sustentou a inadmissibilidade das ações, afirmando não haver limite constitucional específico à figura das emendas de relator, que as alegações formuladas seriam genéricas e que inexistiria lacuna normativa quanto à sua execução, uma vez que o processo orçamentário seria matéria de competência conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo. Já o Presidente do Congresso Nacional enfatizou a prerrogativa constitucional dos parlamentares para propor emendas ao orçamento, destacou a publicidade conferida pelo relatório preliminar às modificações introduzidas e invocou a Portaria Interministerial ME/SeGov-PR nº 6.145/2021 como instrumento destinado a estender às emendas de relator lógica semelhante à aplicada às emendas individuais e de bancada no que concerne ao contingenciamento e à execução equitativa das dotações.

Essas informações iniciais dos Poderes Executivo e Legislativo cumprem dupla função ao consolidarem a defesa política do regime das

⁴⁵ Por fim, considerando que a ADPF 850/DF e a ADPF 851/DF, também sob a minha relatoria, ajuizadas, respectivamente, pelas agremiações partidárias Cidadania e Partido Socialista Brasileiro – PSB, possuem idêntico objeto ao desta arguição de descumprimento, determino a tramitação conjunta dos feitos, com a reprodução desta decisão, que a todas pertine, nos autos respectivos. p. 48.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 05 nov. de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 20.08.2025.

emendas de relator e, ao mesmo tempo, servirem de contraponto à leitura que a Ministra Rosa Weber desenvolverá na medida cautelar.

A Ministra Rosa Weber na ADPF-MC/DF 854⁴⁶ conhece, apenas em parte da Arguição de Descumprimento⁴⁷, e, defere o pedido de medida cautelar “*ad referendum*” do Plenário da Corte, para tal solicita à Presidência do STF inclusão da ADPF em sessão virtual extraordinária.

A decisão traz de forma explícita argumentação que consolida a trajetória do Supremo no controle abstrato de matéria orçamentária e amplia essa base para alcançar práticas institucionais. Em termos de desenho institucional, ela funciona como ponte entre a linha de precedentes, descrito pelas monografias, e a atuação do tribunal nesse caso.

Antes de ingressar no mérito, a relatora reconstrói a evolução jurisprudencial do cabimento do controle de constitucionalidade em abstrato de leis orçamentárias, a fim de fundamentar a competência da Corte e legitimar o uso da ADPF para impugnação de práticas institucionais, e não de um ato singular, deslocando o foco do controle de diplomas normativos para padrões de atuação estatal. Esse esforço de reconstrução se explica porque a impugnação recai sobre um padrão de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo (execução orçamentária por RP-9), o que exigia demonstrar que o processo objetivo alcança comportamentos estatais com densidade normativa primária (dotados de generalidade, impessoalidade e abstração) e não apenas normas formais.

A relatora, então, rememora essa construção partindo da fase formalista, em leis orçamentárias eram tratadas como atos de efeitos concretos insuscetíveis de controle abstrato, até a consolidação do cabimento quando as normas passaram a ser reconhecidas como atos de

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 05 nov. de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 20.08.2025.

⁴⁷ Assentou a impossibilidade de apuração de fatos criminosos e/ou de improbidade administrativa na ação objetiva de controle de constitucionalidade pela inadequação da via processual eleita e também pela impossibilidade de produção de provas.

aplicação primária da Constituição sempre que seu conteúdo “transcende a eficácia concreta”. A partir daí, argumenta pela ampliação funcional da ADPF para o controle de omissões estruturais e práticas institucionais.

Evidencia-se, desse modo, a evolução jurisprudencial desta Corte no sentido de reconhecer possível, no âmbito dos processos de controle concentrado de constitucionalidade, especialmente na arguição de descumprimento de preceito fundamental, o controle de práticas institucionais e comportamentos, ativos ou omissivos, atribuídos aos Poderes Públicos, quando os atos do poder público impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes.⁴⁸

Com isso, buscou justificar que, embora não haja um ato singular a invalidar, o modelo opaco de execução por RP-9 comporta controle concentrado.

Isso recoloca em cena discussões que já estavam pacificadas no plano do cabimento. Arthur Guerra registra que, no período 2010–2023, a jurisprudência do STF se consolidou em torno da ADI 4.048 MC, com o Tribunal arrogando para si a fiscalização abstrata de leis orçamentárias; o debate sobre possibilidade, em si, deixou de ser o ponto de atrito central. A novidade, portanto, está no objeto, ao invés de leis orçamentárias, a cautelar trata de práticas institucionais de execução, o que explica a necessidade de reconstruir o caminho do cabimento como premissa para, então, deslocar o foco do controle de diplomas normativos para o de padrões de atuação.

Em termos argumentativos, Rosa Weber inicia sua fundamentação expondo a evolução jurisprudencial da Corte.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, contudo, evoluiu para assentar a possibilidade do controle de constitucionalidade de leis orçamentárias sempre que o

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 05 nov. de 2021. p. 14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 20.08.2025.

conteúdo das normas impugnadas, indo além dos juízos político-administrativos de alocação de recursos financeiros, transcende o campo da eficácia concreta, projetando-se no plano da materialização de atos de aplicação primária da Constituição.⁴⁹

Para tanto, retoma, então, o ciclo de precedentes que vai da excepcional admissão da ADI 2.925-MC⁵⁰ à consolidação nas ADIs 4.048/DF⁵¹ e 4.049/DF, reafirmado posteriormente na ADI 5.449-MC-Ref⁵². Essa narrativa dialoga diretamente com as monografias anteriores, Natália Pires (2010), descreve a virada a partir de 2008 (ADI 4.048/4.049), rompendo com o entendimento estrito de “efeitos concretos” e abrindo espaço a um controle mais substantivo de leis orçamentárias. Arthur Guerra (2023), por sua vez, indica que o paradigma 4.048 já está estabilizado, com a Corte assumindo, de forma mais segura, competência para o escrutínio concentrado de questões orçamentárias.

Ao mesmo tempo, a relatora menciona expressamente o período de inadmissão do controle abstrato de leis orçamentárias pelo Tribunal (v.g., ADI 1.640-QO, ADI 2.484-MC, ADI 3.652), reiterando que a guinada não foi espontânea, mas fruto de construção incremental, essa reconstituição coincide com o mapeamento empírico de Natália Pires (2010).

Aprofundando a justificativa quanto aos limites do processo objetivo, a decisão cautelar realiza passo adicional ao ancorar a ADPF como instrumento apto a controlar práticas institucionais e omissões estruturais que violem preceitos fundamentais, não apenas normas em sentido formal. A relatora explicita que os processos de índole objetiva admitem a censura de comportamentos estatais com densidade normativa primária, desde que

⁴⁹ Idem. p.13

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na ADI 2.925-MC, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 19.12.2003, DJe 04.3.2005.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.048, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 maio 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881> Acesso em: 20 nov. 2025

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.049, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, DF, 05 nov. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261> . Acesso em: 20 nov. 2025

ausente outro meio igualmente eficaz para tutela dos direitos e da ordem constitucional, alinhando-se a uma trilha de casos estruturais.

Aprofundando essa compreensão quanto aos limites do objeto do controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu possível o ajuizamento de arguição de descumprimento em face da constatação objetiva da existência, no âmbito do sistema penitenciário nacional, de quadro de violações massivas e persistentes a direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e ausência de políticas públicas eficientes, caracterizado como “estado de coisas inconstitucional”, a exigir a adoção de medidas amplas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 09.9.2015, DJe 19.02.2016).⁵³

Na linha dessa orientação, o Supremo Tribunal Federal entendeu cabível o exercício do controle concentrado de constitucionalidade sobre violações generalizadas e omissão estrutural do Poder Público na adoção de medidas para a redução da letalidade policial (ADPF 635-MC, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18.8.2020, DJe 21.10.2020) e também em relação a falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas (ADPF 709-MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 05.8.2020, DJe 07.10.2020)⁵⁴

Nesse sentido, buscou enfatizar por meio desses precedentes a possibilidade da utilização das ações de fiscalização normativa abstrata, em especial a ADPF, como instrumento de controle objetivo de práticas institucionais e comportamentos estatais contrários aos preceitos constitucionais fundamentais.

Outro traço relevante é a delimitação do objeto, a relatora exclui do controle, na via objetiva, a investigação do chamado “tratoração” (alegações de superfaturamento e ilícitos penais/administrativos), por demandar dilação probatória incompatível com o processo abstrato, com remissão à jurisprudência que veda transformar o controle concentrado em sucedâneo de vias ordinárias. Ao mesmo tempo, mantém no escopo da ADPF o modelo

⁵³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 05 nov. de 2021. p. 14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 20.08.2025.

⁵⁴ Idem. p. 15.

de execução das RP-9, por comportar verificação objetiva de violação aos pilares republicanos da transparência e impessoalidade.

Essa distinção é coerente com a premissa metodológica assentada registrada por Natália Pires (2010), então mesmo após a virada do cabimento, o STF preserva limites do processo objetivo (ausência de cognição fática ampla), o que ajuda a explicar, historicamente, a prevalência de declarações de extinções ou decisões que não tratavam do mérito em razão do objeto e do tempo.

A transparência assume papel central na decisão, torna-se pivô argumentativo e critério normativo estruturante da tutela provisória. Considerando o enquadramento dado a controvérsia, a Ministra compreendeu que haveria uma assimetria significativa entre o procedimento de execução de emendas individuais e de bancada⁵⁵ e o

⁵⁵ Para as emendas individuais, além do regramento constitucional, faz aplicável ainda as disposições previstas nos arts. 73 e 74 da LDO-2021. Essas disposições legais permitem o acompanhamento individualizado, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e da Plataforma + Brasil de consulta pública, da execução de cada uma das emendas. Art. 73. Em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, para viabilizar a execução das programações incluídas por emendas individuais de execução obrigatória, serão observados os seguintes procedimentos e prazos: I - até cinco dias para abertura do Siop, contados da data de publicação da Lei Orçamentária de 2022; II - até quinze dias para que os autores de emendas individuais indiquem beneficiários e ordem de prioridade, contados do término do prazo previsto no inciso I ou da data de início da sessão legislativa de 2022, prevalecendo a data que ocorrer por último; III - até cento e dez dias para divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, e publicidade das propostas em sítio eletrônico, contados do término do prazo previsto no inciso II; IV - até dez dias para que os autores das emendas individuais solicitem no Siop o remanejamento para outras emendas de sua autoria, no caso de impedimento parcial ou total, ou para uma única programação constante da Lei Orçamentária de 2022, no caso de impedimento total, contados do término do prazo previsto no inciso III; V - até trinta dias para que o Poder Executivo federal edite ato para promover os remanejamentos solicitados, contados do término do prazo previsto no inciso IV; e VI - até dez dias para que as programações remanejadas sejam registradas no Siop, contados do término do prazo previsto no inciso V. § 1º Do prazo previsto no inciso III do caput deverão ser destinados, no mínimo, dez dias para o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores das emendas individuais. § 2º Caso haja necessidade de limitação de empenho e pagamento, em observância ao disposto no § 18 do art. 166 da Constituição, os valores incidirão na ordem de prioridade definida no Siop pelos autores das emendas. § 3º Não constitui impedimento de ordem técnica a classificação indevida de modalidade de aplicação ou de GND. § 4º Na abertura de créditos adicionais, não poderá haver redução do montante de recursos orçamentários destinados na Lei Orçamentária de 2022 e nos créditos adicionais, por autor, relativos a ações e serviços públicos de saúde. § 5º Inexistindo impedimento de ordem técnica ou tão logo o óbice seja superado, deverão os órgãos e unidades adotar os meios e medidas necessários à execução das programações, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente. Art. 74. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição

regime de execução das emendas de relator, e essa disparidade tornaria essas emendas sujeitas a um regime operacional “sem transparência e de reduzida capacidade de fiscalização institucional e popular”. E por isso, nas palavras da relatora “há uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator”.

O RP-9 é qualificado como exceção indevida ao regime republicano de abertura dos dados, justificando o que a medida cautelar determinou como três comandos centrais: (a) ampla publicização dos documentos que embasaram a distribuição de recursos (2020–2021); (b) registro obrigatório, em plataforma eletrônica centralizada, de toda demanda parlamentar relativa às emendas do relator, conforme os princípios da publicidade e transparência (CF, art. 37, caput, e 163-A); e (c) suspensão integral e imediata, para 2021, da execução dos recursos classificados sob RP-9, até o julgamento de mérito⁵⁶.

Essas ordens têm perfil estrutural⁵⁷ e efeitos imediatos, e rompem o

deverá indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do caput do referido artigo.

⁵⁶ Idem. p. 5.

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, ampla publicização aos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9); (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), implementação de medidas 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, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência (CF, arts. 37, caput, e 163-A); e (c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, a suspensão integral e mediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição descumprimento.

⁵⁷ Uma decisão judicial com perfil estrutural pode ser caracterizada por ser um instrumento de intervenção em casos de violação ampla, sistemática e reiterada de valores constitucionais, geralmente perpetrada por instituições públicas. Ela ocorre quando o descumprimento de direitos fundamentais é fruto de uma inércia da burocracia estatal ou de uma cultura institucional arraigada que reproduz a ilicitude. Diferente das decisões tradicionais, que costumam ser retrospectivas (focadas em fatos passados e ressarcimento de danos), a decisão estrutural é voltada para o futuro. Seu objetivo central não é apenas declarar quem está certo, mas alterar a realidade institucional e as estruturas que geram a prática ilícita para evitar que ela se mantenha ou se repita. A complexidade de uma decisão estrutural muitas vezes não reside na declaração da ilegalidade, mas na sua implementação ou remediação. Caracteriza-se por se ter uma cadeia de decisões sucessivas e incrementais

padrão empírico mapeado pelas monografias (marcado pelo predomínio de perda de objeto e liminares simbólicas) ao preservar o caso no mesmo ciclo político e prefigurar a solução de mérito. No julgamento final, o STF declarou a inconstitucionalidade material do RP-9, vedou seu uso e impôs publicização e acompanhamento, sinalizando superação do formalismo histórico (Pires, 2010) e tensão com a autocontenção (Guerra, 2023), ao reposicionar o Tribunal como agente corretivo da governança orçamentária.

Do ponto de vista desta pesquisa, a medida cautelar recupera e reorganiza os fundamentos já identificados pelas monografias anteriores (virada do cabimento; limites do processo objetivo) e os reaplica de modo mais assertivo a um padrão institucional de execução via RP-9. O resultado é duplo: de um lado, continuidade com o paradigma da ADI 4.048; de outro, ruptura com o padrão empírico de não-intervenção efetiva, seja porque a cautelar produz efeitos concretos e verificáveis, seja porque prepara o terreno para um mérito decidido dentro do mesmo ciclo político, evitando a perda de objeto, uma exceção contundente ao histórico que as monografias registraram.

4.3. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL - ADPF 854 MC-REF / DF

O referendo da decisão monocrática da Ministra Rosa Weber ocorreu em sessão virtual do Plenário de 9 a 10 de novembro de 2021. Esse momento processual assume relevo particular quando cotejado com os achados das monografias sobre controle abstrato em matéria orçamentária. Como se viu, nos estudos de Natália Pires (2010) e Arthur Guerra (2023), é justamente na fase de exame das medidas cautelares que, em grande parte dos casos, se definia o desfecho prático das ações de controle objetivo: ou porque a tutela provisória não era apreciada em tempo hábil, ou porque o

e o julgador controlando constantemente o cumprimento, ajustando as ordens conforme os resultados obtidos na prática. MENEGAT, Fernando; PEREZ, Marcos Augusto. Processo estrutural no controle da administração pública. *Suprema*, 2025. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/371/216> . Acesso em: 11 set. 2025.

processo acabava perecendo por perda de objeto com o encerramento do exercício financeiro.

No caso, o contraste é nítido, a decisão cautelar foi proferida em 05/11/2021 e submetida imediatamente ao crivo do Plenário, em sessão virtual extraordinária realizada nos dias 9 e 10 de novembro, a pedido da própria relatora. Em poucos dias, portanto, o Tribunal não apenas conheceu parcialmente da arguição, como também deliberou colegiadamente sobre uma medida estrutural com impacto direto na execução do orçamento ainda em curso. Esse encurtamento do intervalo entre o ajuizamento das ações, a concessão da liminar e o seu referendo rompe com o padrão de inércia e caducidade temporal descrito pelas monografias e sinaliza uma inflexão no modo como o STF se posiciona diante de conflitos orçamentários, em vez de deixar que o tempo processual “resolva” o litígio, a Corte intervém dentro do mesmo ciclo político-fiscal, conferindo efetividade excepcional à sua própria jurisdição cautelar.

O acórdão do referendo da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854⁵⁸ (e ações conexas ADPFs 850, 851) , oferece um enquadramento particularmente revelador da forma como os ministros compreendem o papel do STF no controle orçamentário, evidenciando, em diversos momentos, uma tentativa de explicitação e, em certa medida, de delimitação dos contornos dessa atuação. Isso porque, em um panorama geral deste acórdão, não houve recaída em teses formalistas, ou de impossibilidade de controle do Tribunal sobre leis orçamentárias. Ao contrário, como visto no tópico anterior, a própria decisão cautelar da Ministra Rosa Weber já havia dado um passo além da jurisprudência mapeada, ao admitir o controle de padrões de atuação dos poderes (práticas institucionais de execução orçamentária) por meio de ADPF. A discussão travada no referendo se desenvolve, portanto, dentro desse novo patamar, não mais questiona se o STF pode controlar o orçamento, mas em

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11.11.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#> . Acesso em: 20.10.2025.

que medida e com quais limites pode fazê-lo quando estão em jogo práticas estruturadas como o modelo de execução via RP-9.

O Plenário do STF, por maioria de votos, referendou a Medida Cautelar nos termos do voto da Relatora, restando vencidos o Ministro Nunes Marques, e parcialmente vencido o Ministros Gilmar Mendes⁵⁹. O acórdão reúne, contudo, apenas quatro votos com fundamentação explicitada: o da Ministra Relatora, o da Ministra Cármen Lúcia, o do Ministro Gilmar Mendes e o do Ministro Nunes Marques. Diante disso, opta-se aqui por analisar os votos que efetivamente desenvolveram considerações relevantes sobre o papel do STF no controle orçamentário, com foco nas posições explicitadas por cada Ministro, excluindo-se o voto da Ministra Rosa Weber, cuja arquitetura argumentativa já foi examinada no capítulo anterior. Optou-se por excluir também o voto vogal da Ministra Cármen Lúcia, por apenas ter reafirmado categoricamente o posicionamento da Relatora.

A exposição seguirá, assim, a ordem dos votos das posições dissidentes, totais ou parciais, dos Ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques, ambos críticos à intensidade da intervenção cautelar, mas não ao controle judicial do orçamento propriamente dito. A dissidência não negou, em nenhum momento, a possibilidade de controle abstrato de leis orçamentárias, premissa que vem se consolidando desde a ADI 4.048, mas defendeu que o caso RP-9 representaria um limite à atuação do STF, tanto por razões funcionais quanto por razões de deferência ao Legislativo.

a. Ministro Gilmar Mendes

Gilmar Mendes acompanhou a relatora nas preliminares de legitimidade ativa e cabimento da ADPF, mas divergiu no ponto que determinou a suspensão integral da execução das despesas classificadas como RP-9 para o exercício de 2021. Apresentou, porém, proposta adicional, que segundo ele, tornaria ainda mais transparente e controlável o

⁵⁹ Acompanharam a Ministra Relatora os Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Alexandre de Moraes, Luiz Fux e Dias Toffoli.

regime de execução das despesas oriundas de emendas de relator-geral e de relatores setoriais.

Seu voto parte de uma premissa histórica, colocando que as emendas parlamentares, tanto individuais, de bancada e de relator, passaram, desde 2015, por um processo acelerado de constitucionalização e reconfiguração institucional, especialmente após as Emendas Constitucionais 86/2015, 95/2016, 100/2019 e 102/2019. Segundo o Ministro, esse processo transformou profundamente o modelo brasileiro de programação orçamentária, instituindo um regime especial que ainda não havia sido objeto de revisão crítica pelo Tribunal.

O ministro não questiona a legitimidade constitucional do controle; ao contrário, ele afirma que chegou o momento de o Tribunal revisitar criticamente esse sistema, que se sofisticou sem escrutínio judicial proporcional, compreendendo que a apreciação do mérito da Arguição oferece a oportunidade institucional para enfrentar o "hermetismo técnico" das alterações legislativas e constitucionais que se desenvolveram.

Essa posição faz sentido do ponto de vista da história do próprio ministro em relação à matéria, por ter sido o Ministro Gilmar Mendes o Relator da paradigmática ADI 4.048/2008, na qual defende a possibilidade do controle concentrado de normas orçamentárias, sempre crítico do formalismo que excluía leis orçamentárias do escrutínio abstrato.

Na ADPF MC-Ref, ele reafirma esse entendimento, mas destaca que o problema das RP-9 não reside em ruptura súbita, mas em assimetria regulatória, na qual emendas individuais e de bancada receberam disciplina constitucional detalhada, enquanto as emendas de relator permaneceram regidas predominantemente por normas regimentais sobretudo a Resolução CN nº 1/2006. A controvérsia, portanto, residiria em saber se esse *déficit* de disciplina deveria ser suprido por analogia ao regime das emendas impositivas, ou se essa modalidade comportaria uma disciplina própria.

Sua divergência não recai sobre o cabimento da ADPF nem sobre a possibilidade de controle judicial das práticas orçamentárias, mas exclusivamente sobre a eficácia da tutela concedida. Para o ministro, a

suspensão integral da execução das despesas classificadas sob RP-9 ultrapassaria o que é funcionalmente adequado por gerar danos irreversíveis à execução orçamentária em curso. Ele aponta que a paralisação de montante já autorizado produziria um cenário de interrupção generalizada de políticas públicas, com impacto significativo em setores essenciais como saúde, educação e infraestrutura.

Com base nisso, argumenta que, embora o poder cautelar em ADPF seja amplo, ele encontra limites no elemento finalístico da jurisdição.

Não obstante o amplo espectro eficaz do poder de cautela em sede de ADPF, é certo também que ele observa limitações de ordem funcional: dentre as quais o próprio elemento finalístico da jurisdição, afeto ao tratamento de conflitos, donde se extrai o tradicional ensinamento de que não se concede o provimento cautelar quando o *periculum in mora* que se projeta de sua implementação supere àquele alegado pelo autor. Trata-se do *periculum in mora* inverso.⁶⁰

A medida imposta pela relatora configuraria *periculum in mora* inverso, pois os prejuízos decorrentes da suspensão superariam aqueles decorrentes da manutenção temporária do modelo questionado. Invocando jurisprudência da corte que caminha nesse sentido⁶¹, afirma que a irreversibilidade e o alcance sistêmico da ordem de suspensão não se compatibilizam com a função da tutela provisória. Por essas razões, nega referendo à cautelar no ponto específico que determinava a suspensão integral e imediata das despesas de RP-9 no exercício de 2021.

b. Ministro Nunes Marques

⁶⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11.11.2021. p. 89. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#>. Acesso em: 20.10.2025.

⁶¹ São citadas pelo Ministro: ADI 3649, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 28.05.2014, DJe 29.10.2014 ; AC-MC 1657, Redator para o acórdão Min. Cezar Peluso, Pleno, DJe 31.8.2007; ADI-MC 2435, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, DJe 31.10.2003

O Ministro Nunes Marques apresentou voto divergente, afastando-se da Relatora quanto aos itens (a) e (b) da parte dispositiva do voto e posicionando-se contra a suspensão integral da execução das despesas classificadas como RP-9 no exercício de 2021. Propôs o deferimento apenas parcial da medida cautelar, limitando-se a reconhecer a contrariedade aos princípios da transparência e da publicidade e a exortar o Congresso Nacional a aperfeiçoar, a partir do exercício de 2022, o regime legislativo de tramitação das normas orçamentárias.

A divergência funda-se em uma concepção restritiva do papel do STF no controle orçamentário, marcada pela ideia de parcimônia na intervenção judicial. Para Nunes Marques, a independência entre os Poderes impõe ao Tribunal o dever de prestigiar o trâmite político-legislativo, evitando substituir, em sede cautelar, as escolhas legítimas do Parlamento em matéria de alocação de recursos. Parte da premissa de que o Relator-Geral do orçamento atuou dentro dos limites que lhe foram conferidos pelo próprio Congresso Nacional, recordando que o art. 166, caput e § 2º, da Constituição Federal atribui ao Legislativo competência para regular a matéria na “forma regimental”, desde que respeitadas as balizas constitucionais. Nessa linha, sustenta que o Relator exerceu suas funções dentro das atribuições a ele delegadas nos termos da Resolução nº 1/2006-CN e que as emendas RP-9 foram aprovadas por procedimento regular, sem impugnações formais na Comissão Mista de Orçamento ou em Plenário.

O Ministro recupera, ainda, o precedente da ADI 4.048-MC, destacando o debate ali travado sobre os limites da jurisdição constitucional no exame da alocação de recursos públicos. Relembra as intervenções dos Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso, nas quais se acentuava o risco de o STF substituir o Congresso na análise “verticalizada” das dotações e critérios de urgência e relevância, sob pena de transformar o controle abstrato em reexame minucioso de escolhas políticas embutidas nas rubricas orçamentárias. A evocação desse julgamento serve de apoio à tese de autocontenção (*self-restraint*), segundo a qual o controle judicial do orçamento não pode desaguar na

reconfiguração das opções distributivas definidas pelos representantes eleitos.

Quanto ao ponto, inclusive, observo não ser o tema novo nesta Corte, tendo suscitado extensos debates no julgamento da medida cautelar na ADI 4.048, da relatoria do ministro Gilmar Mendes, em que se analisava a capacidade institucional do Poder Judiciário de vir a substituir-se ao Legislativo para a análise verticalizada das opções políticas adotadas na forma de rubricas orçamentárias.⁶²

Embora reconheça, em tese, a possibilidade de questionar práticas ou atos de poder por meio de ADPF,, à luz do que determina o art. 1º da Lei nº 9.882/1999, considera “passo demasiado largo” caracterizar, em sede cautelar, um desvirtuamento do processo legislativo apto a justificar a suspensão global da execução orçamentária. Acompanha o parecer da Procuradoria-Geral da República, no ponto em que esta indica que irregularidades na execução de despesas devem, prioritariamente, ser submetidas ao Tribunal de Contas da União, órgão constitucionalmente incumbido do controle externo (CF, art. 70). Nessa perspectiva, a suspensão generalizada da execução do orçamento de 2021 se revelaria incompatível com a natureza excepcional da tutela cautelar em sede de controle abstrato.

Muito embora reconheça a possibilidade de aperfeiçoamentos no processo legislativo voltado à emenda ao projeto de lei orçamentária, cumprindo ao Supremo avaliar o procedimento adotado em cotejo com o Texto Constitucional, não extraio de tal campo a pretendida atuação direcionada quer para eventual suspensão da execução de orçamento aprovado, quer para definição das práticas a serem adotadas pelo Congresso como procedimento com vistas a concretizar o disposto na Constituição.⁶³

Outro eixo central do voto é o diagnóstico institucional do processo legislativo do PLOA 2021. O Ministro sublinha que todas as emendas de

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11.11.2021. p. 121. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#>. Acesso em: 20.10.2025.

⁶³ Idem. p. 123

relator foram aprovadas com base em parecer preliminar da CMO, que atribuiu expressamente competência ao Relator-Geral para propor ajustes orçamentários nas hipóteses previstas na Resolução nº 1/2006-CN. Ausentes impugnações no curso do procedimento e observados, em aparência, os limites do art. 166, § 3º⁶⁴, da Constituição, o STF, afirma, não poderia reavaliar escolhas políticas legitimamente tomadas pelo Parlamento, sob pena de invadir o núcleo de deliberação própria do Legislativo.

Nesse ponto, invoca o voto do Ministro Luiz Fux na ADI 5.468⁶⁵, no qual se assentou que a fixação de receitas e despesas é uma das funções clássicas do Legislativo e só admite intervenção judicial em hipóteses graves de flagrante inconstitucionalidade:

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares. A fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional – por mais polêmico que seja o seu conteúdo – não compromete a validade da redução legislativa, desempenhada por ambas as Casas Legislativas federais, quanto às dotações orçamentárias destinadas ao segmento judicial trabalhista para o exercício de 2016.⁶⁶

Essa ADI aparece expressamente na pesquisa de Guerra (2023)⁶⁷, a

⁶⁴ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.468, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 30 jun. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137> Acesso em: 06 nov. 2025

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11.11.2021. p. 131. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#>. Acesso em: 20.10.2025.

⁶⁷ Tópico 3.1.4.3. p. 66.

partir da sistematização empreendida pelo autor, esse precedente segue a linha que configura um núcleo de deferência às opções político-orçamentárias do Parlamento, na qual o controle abstrato é admitido, mas não se converte em revisão de mérito das escolhas distributivas, salvo em casos extremos de grave inconstitucionalidade.

É a partir desse quadro que Nunes Marques formula sua principal objeção, a de que o STF não pode determinar a suspensão da execução de emendas parlamentares aprovadas dentro do rito constitucional e regimental, sobretudo quando já se encontravam em curso atos administrativos destinados à implementação das despesas. Eventuais desvios na execução deveriam ser apurados pelos instrumentos próprios de controle, interno e externo, mas “mas não provocar a atuação desta Corte em sede abstrata”⁶⁸. A medida, sustenta, representaria uma intervenção indevida em processo político sensível e poderia gerar “verdadeiro caos” na administração pública, com impactos em políticas de saúde, educação, infraestrutura e transferências federais.

Nunes Marques explicita, ainda, que não desconhece a jurisprudência que admite o controle abstrato de leis orçamentárias. O limite que propõe não é ao cabimento em si, mas ao tipo de providência judicial que se considera legítima: seria inadmissível que o Poder Judiciário interferisse no “processo político de alocação de recursos” por meio da suspensão da execução de emendas, sobretudo quando, segundo as informações prestadas pelo Congresso, ter-se-ia observado a disciplina constitucional e legal aplicável.

Importa destacar, uma vez mais, não se estar aqui ignorando a possibilidade de controle de leis orçamentárias pela via

Ele coloca que o relator destacou a admissibilidade da impugnação das normas orçamentárias em sede abstrata. Nesse sentido, trouxe como paradigma o precedente da Medida Cautelar na ADI 4.048, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, para afirmar que o Tribunal “não tem se furtado ao dever institucional de promover o controle judicial de atos normativos de natureza orçamentária que atentem contra os dispositivos constitucionais de regência”. O Tribunal chega à conclusão de que não pode interferir nos valores fixados pelo Poder Legislativo a não ser em casos graves, em que haja flagrante inconstitucionalidade.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11.11.2021. p. 89. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#>. Acesso em: 20.10.2025.

abstrata. Conforme reiterados pronunciamentos desta Corte, tem-se reconhecido tal linha de atuação a envolver o controle judicial do orçamento. O que não se pode aceitar, por outro lado, é que o Poder Judiciário venha a interferir no processo político de alocação de recursos – determinando a suspensão da execução de emendas do orçamento – na hipótese em que se verificou estritamente a observância à disciplina, constitucional e legal, para tanto, na linha das informações prestadas pelo Congresso.⁶⁹

Reforça, nessa linha, que a jurisprudência da Corte, em deferência ao princípio da independência entre os Poderes, já reconheceu o caráter *interna corporis*⁷⁰ de questões relacionadas a normas regimentais do Parlamento, o que recomendaria cautela adicional. Então a atribuição conferida ao Relator-Geral do orçamento foi objeto de prévia deliberação da Comissão Mista, que no parecer preliminar expressamente atribuiu tal campo de atuação, nos termos do que determina a Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional. Então, ante o tratamento estritamente regimental da matéria, não haveria como o Supremo adentrar o controle da atuação parlamentar, em especial no que toca às escolhas envolvidas no orçamento.

Por fim, o Ministro admite que o procedimento das emendas de relator comporta aperfeiçoamentos, especialmente sob a ótica da transparência e da publicidade. Entretanto, sustenta que tais aprimoramentos devem decorrer do “diálogo institucional” e de ajustes realizados pelo próprio Congresso e pelo Executivo, e não de uma intervenção do STF.

O que não significa dizer, por outro lado, que o procedimento adotado pelo Congresso Nacional quanto ao controle das chamadas “emendas de relator” não possa vir a ser aperfeiçoado, em especial ante as pertinentes críticas que recebe em virtude da falta de transparência e publicidade, mandamentos esses essenciais a um Estado que se pretenda democrático e de Direito.⁷¹

⁶⁹ Idem p. 132.

⁷⁰ O argumento *interna corporis* é utilizado pelo tribunal para afastar a jurisdição em prol da autonomia de um órgão ou Poder para resolver suas próprias questões internas sem interferência externa. Desdobramento do princípio da separação de poderes, este argumento é frequentemente utilizado pelo Supremo para se abster de julgar certas demandas relacionadas aos demais poderes. Nesse sentido, o conceito de *interna corporis* no Supremo Tribunal Federal consistiria na limitação que o próprio órgão dá à sua competência. Cf. PIRCHIO, Isabelle. Monografia SBDP. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2025/03/IsabelleRevillaPirchio.Monografia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

Recorda, inclusive, que as programações orçamentárias são, em regra, públicas e que o Executivo já havia editado a Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021 para disciplinar a execução das RP-9, sinalizando que os Poderes políticos vinham respondendo institucionalmente às críticas dirigidas ao modelo.

Em síntese, Nunes Marques diverge para deferir apenas parcialmente a cautelar, reconhecendo a tensão com os princípios da transparência e publicidade, mas recusando a suspensão integral da execução das despesas RP-9 de 2021. A essência de sua posição está menos na negativa do controle judicial do orçamento e mais na delimitação de seus contornos, enquanto a maioria entendeu que a gravidade da opacidade justificava a intervenção imediata e suspensiva, viu na medida um grau de ingerência incompatível com a autonomia orçamentária do Legislativo e com a lógica do controle abstrato em sede de ADPF.

4.4. A Manifestação Conjunta das Mesas do Congresso Nacional e a ADPF 854 MC-REF-REF/DF (e outros documentos)

Referendada por maioria a medida cautelar pelo Plenário, entre 9 e 10 de novembro de 2021, inaugurou-se uma nova etapa processual nas ADPFs 850, 851 e 854, marcada tanto por uma intensa sequência de manifestações e providências institucionais voltadas ao cumprimento ou, simultaneamente, à flexibilização, das ordens emanadas da Corte, bem como pela necessidade de monitorar a sua implementação.

Em 25/11/2021, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apresentaram manifestação conjunta⁷² na qual reconheceram os esforços empreendidos para implementar a decisão do STF, destacando, em

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo em Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 11.11.2021. p. 133. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#> . Acesso em: 20.10.2025.

⁷² Petição (112920/2021) - Manifestação Congresso Nacional 25/11/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758402509&prcID=6199750#> . Acesso em: 20 nov. 2025

especial, a edição do Ato Conjunto nº 1/2021⁷³ e da Resolução nº 2/2021-CN como instrumentos voltados a conferir maior publicidade e transparência à execução das emendas do relator. No mesmo documento, porém, os Presidentes das Casas Legislativas sustentaram que parte da cautelar seria materialmente inexecutável, sobretudo no ponto que determinava a publicidade retroativa das solicitações encaminhadas ao relator-geral nos exercícios de 2020 e 2021. Alegando inexistir, à época, procedimento formal de registro dessas demandas, muitas delas realizadas por canais informais de negociação política, e propuseram, por isso, restringir a exigência de publicidade às solicitações formuladas após a edição do Ato Conjunto, deslocando para o futuro o cumprimento pleno do comando de transparência.

Poucos dias depois, em 30/11/2021, o PSOL requereu o aditamento da petição inicial para incluir no objeto da ADPF 854 justamente a disciplina normativa recém-editada pelo Congresso, isto é, o Ato Conjunto nº 1/2021 e a Resolução nº 2/2021-CN⁷⁴. A legenda argumentou que tais atos, embora formalmente apresentados como medidas de transparência, não satisfaziam integralmente o comando cautelar e poderiam, inclusive, consolidar um novo modelo de execução igualmente opaco, agora sob roupagem institucionalizada^{75 76}.

Em 03/12/2021, novas informações foram juntadas aos autos pelo Presidente do Congresso Nacional, noticiando o envio de ofício ao Relator-Geral do orçamento (Ofício nº 2285/2021-PRESID), no qual se solicitava a

⁷³ Esse ato conjunto segundo eles estabeleceu “os procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesa discricionária decorrente de emenda de Relator-Geral) das Leis Orçamentárias Anuais de 2020 e de 2021”. Petição Conjunta de 25.11.2021.

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758402509&prcID=6199750#>

⁷⁴ Resolução 2/2021, do Congresso Nacional, “Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

⁷⁵ Petição aditamento à Inicial (114084/2021) - 30/11/2021

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758465911&prcID=6199750#>

⁷⁶ Apenas em 08/04/2022, foi exarado o despacho que acolheu o pedido de aditamento à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

adoção de todas as providências “possíveis e necessárias” para o cumprimento da decisão cautelar e dos atos normativos editados para viabilizar sua execução⁷⁷. Como se vê, embora arguida, inicialmente, a impossibilidade fática, política e operacional de cumprimento integral do comando veiculado na alínea “a” da parte dispositiva da decisão, certo é que o Senhor Presidente do Congresso Nacional, revendo a posição anteriormente manifestada, tomou as providências necessárias para a ampla publicização dos documentos embasadores da distribuição de recursos das emendas de relator em relação aos exercícios de 2020 e 2021.

A Ministra Rosa Weber, diante da manifestação os Chefes das Casas do Congresso Nacional, proferiu nova decisão monocrática “*ad referendum*”⁷⁸. Nela, acolhe parcialmente os argumentos apresentados pelo Congresso e afasta a suspensão integral da execução das despesas RP 9, mantendo os demais comandos da cautelar. A relatora ressalta que ainda seria “prematureo aferir, neste momento, a idoneidade das medidas adotadas para satisfazerem os comandos emanados da decisão cautelar”⁷⁹, sublinhando que sequer havia expirado o prazo para que todos os órgãos estatais informassem plenamente as providências implementadas. Ainda assim, diante das alegações convergentes de risco à continuidade de serviços essenciais financiados por despesas RP-9, especialmente nas áreas de saúde e educação, reavalia apenas o ponto relativo à suspensão integral das dotações, reconfigurando a calibragem da resposta provisória.

A decisão enfatiza que a paralisação da fase executiva do ciclo orçamentário não constitui o objeto principal da demanda, mas uma medida instrumental adotada em contexto de absoluta falta de informações sobre o emprego dos recursos. Diante de um novo cenário em que passam a existir regras mínimas de registro e publicidade, ainda que insuficientes sob a ótica da relatora, entende-se possível compatibilizar a continuidade

⁷⁷ Informação 115671/2021 - Informações - 30/12/2021
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758550430&prcID=6199750#>

⁷⁸ Brasil. Monocrática *ad referendum* na Rosa Weber. Em 06.12.2021
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758587475&prcID=6199750#>

⁷⁹ Idem. p. 14.

administrativa com a preservação do controle constitucional sobre o modelo de execução das emendas. A retomada da execução das despesas RP 9, condicionada à observância das normas regimentais e administrativas recém-editadas, é justificada como forma de evitar dano desproporcional à prestação de serviços públicos, sem abdicar do núcleo de tutela dos preceitos fundamentais ligados à transparência.

Nesse mesmo período, o Poder Executivo Federal também se movimenta para demonstrar aderência às exigências de publicidade impostas pela Corte. Em 09/12/2021, findo o prazo para execução das medidas determinadas na cautelar, a Advocacia-Geral da União encaminha petição informando a edição do Decreto nº 10.888/2021⁸⁰, voltado a disciplinar procedimentos de transparência e registro administrativo das solicitações de emendas do relator⁸¹. O decreto estabeleceu, entre outros pontos, a obrigatoriedade de divulgação dessas solicitações nos sítios eletrônicos dos ministérios competentes, seu registro na plataforma +Brasil e a garantia de amplo acesso público aos documentos e dados pertinentes, em consonância com a Lei de Acesso à Informação.

Em sessão realizada entre 14 e 16/12/2021, essa nova decisão monocrática foi referendada na ADPF 854 MC-REF-REF/DF⁸² pelo Plenário, nos termos do voto da Relatora e por maioria de votos, vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia⁸³. O acórdão registra que as medidas adotadas pelo Congresso Nacional e pelos órgãos do Poder Executivo da União revelam um “novo quadro, diverso daquele existente à época do

⁸⁰ Decreto nº 10.888, de 09 de dezembro de 2021, que “Dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas”.

⁸¹ Petição 117543/2021 - 09/12/2021

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758651805&prcID=6199750#>

⁸² REFERENDO NO REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 854 DISTRITO FEDERAL. 17/12/2021

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750#>

⁸³ A ministra inclusive aponta que: “Os fundamentos por ela (Relatora) esposadas e que me conduziram a acompanhar o voto então exarado subsistem sem que se demonstre alteração do quadro fático ou do cenário jurídico que determinaram aquela primeira decisão, agora relativizada em ponto específico.” ADPF 854 MC-REF-REF/DF p. 86 - 87

juízo pleno ocorrido nos dias 9 e 10 de novembro de 2021”, apto a justificar o afastamento dos efeitos da suspensão diante do risco de prejuízo que a paralisação da execução orçamentária traz à prestação de serviços essenciais à coletividade, especialmente porque a maior parte das despesas suspensas envolvia programas de saúde e educação voltados a municípios de baixo índice de desenvolvimento humano, conforme a Nota Técnica Conjunta CD/SF nº 8/2021. Ao mesmo tempo, o relatório destaca que, embora inicialmente tenha sido invocada a impossibilidade fática, política e operacional de cumprimento integral do comando de publicidade retroativa, o Presidente do Congresso Nacional acabou por adotar providências concretas para ampliar a publicização dos documentos relativos à distribuição de recursos das emendas de relator, inclusive em relação aos exercícios de 2020 e 2021.

Do ponto de vista analítico, essa fase pós-liminar evidencia dois movimentos simultâneos. De um lado, há uma reconfiguração gradual do objeto do controle: a controvérsia deixa de incidir apenas sobre a execução opaca das RP-9 à luz da LOA e da LDO e passa a abranger, também, os novos atos normativos editados em resposta à decisão do STF, que ingressam formalmente no âmbito da ADPF por força do aditamento promovido pelo PSOL. De outro lado, observa-se uma calibragem da própria intervenção cautelar, embora a liminar inicial tenha produzido um efeito suspensivo amplo, algo incomum no histórico do controle abstrato em matéria orçamentária, a dinâmica de interação institucional que se estabeleceu após sua concessão conduziu a um modelo mais incremental de correção, no qual o Tribunal busca compatibilizar a exigência constitucional de transparência com a preservação da continuidade administrativa.

O afastamento parcial da suspensão não representa, nesse sentido, um recuo argumentativo do STF, mas antes a reafirmação de que o núcleo da intervenção judicial se concentra na publicização, na rastreabilidade e no controle das práticas institucionais associadas às emendas do relator. A centralidade do problema permanece ancorada na violação estrutural a preceitos de transparência, impessoalidade e publicidade, ao passo que o desenho dos remédios cautelares é ajustado à luz das respostas dos demais

Poderes e dos riscos de desorganização da execução orçamentária em curso.

Assim, a sequência de atos pós-cautelar, compõe uma etapa intermediária do “caso do orçamento secreto” em que o STF, longe de se limitar a um pronunciamento simbólico, acompanha e condiciona a reação dos demais Poderes, calibrando sua resposta estrutural e preparando o terreno para o julgamento de mérito sem perder o vínculo com o mesmo ciclo político-orçamentário.

O relatório do acórdão final também registra outro momento significativo dessa fase de diálogo institucional. Em 14 de dezembro de 2021, o Presidente do Senado Federal e do Congresso Nacional, senador Rodrigo Pacheco, compareceu pessoalmente ao STF para apresentar o Projeto de Resolução do Congresso Nacional n.º 3/2021, alegadamente destinado a aprimorar as regras de indicação e execução das emendas do relator. Segundo exposto, o projeto pretendia vedar indicações por usuários externos, estabelecer critérios de proporcionalidade entre partidos e órgãos internos do Parlamento e exigir a destinação de parcela relevante dos recursos para ações de saúde e assistência social. A Ministra Rosa Weber registrou positivamente esse movimento, interpretando-o como sinal de abertura ao diálogo e como confirmação *ex post* da adequação e necessidade da liminar, ao evidenciar a impropriedade do sistema até então praticado⁸⁴.

O Presidente da República, em informações oficiais, sustentou a inadmissibilidade das ações, afirmando que não haveria limite constitucional à figura das emendas de relator e que as alegações formuladas seriam genéricas. Defendeu, ainda, que não existia lacuna na regulamentação da execução das RP-9 e que o processo orçamentário é competência conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo. Já o Presidente do Congresso Nacional argumentou que os parlamentares possuem prerrogativa constitucional para

⁸⁴ DANTAS, Eduardo Sousa. AÇÕES ESTRUTURAIS, DIREITOS FUNDAMENTAIS E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 155–176, 2017. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258> . Acesso em: 22 nov. 2025.

propor emendas ao orçamento, ressaltando que o relatório preliminar torna públicos os fundamentos técnicos das alterações e que a Portaria Interministerial ME/SeGov-PR n.º 6.145/2021 estenderia às emendas de relator princípios de contingenciamento já aplicáveis às emendas individuais e de bancada.

Esse ciclo de manifestações revela que a fase pós-liminar não foi apenas de cumprimento formal, mas de intenso reposicionamento dos Poderes Políticos diante da intervenção judicial. O Congresso, em um primeiro momento, tentou enquadrar a decisão como inexecutável em relação ao passado e deslocá-la para o futuro; o Executivo editou normas para demonstrar conformidade e preservar margem de gestão; e o STF ajustou seus comandos à luz dessas respostas, sem abdicar da tutela central da transparência. Essa etapa intermediária, situada entre a concessão da liminar e o julgamento de mérito, evidencia um caráter estrutural do caso⁸⁵, a decisão judicial desencadeia uma cadeia de reações normativas e institucionais que passam a integrar o próprio objeto do controle.

A lógica decisória, nesse momento, se afasta da matriz puramente proibitiva da liminar original e assume feição de calibragem estrutural. De um lado, a Ministra Rosa Weber reconhece que a inexistência pretérita de mecanismos de registro formal limita o cumprimento retroativo da ordem de transparência, acolhendo, em parte, o argumento de “impossibilidade fática” invocado pelas Mesas. De outro, reforça que a paralisação da execução orçamentária não é um fim em si, mas um instrumento para enfrentar a opacidade. A atenuação da suspensão, longe de significar renúncia ao controle, insere o Tribunal em um modelo de controle dialógico, no qual a liminar deixa de ser ponto de chegada e passa a funcionar como gatilho para uma sequência de ajustes normativos e decisões intermediárias que reordenam, progressivamente, o objeto e o alcance da intervenção

⁸⁵ Brasil. Monocrática ad referendum na Rosa Weber. Em 06.12.2021 <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758587475&prcID=6199750#>

judicial, movimento que será, ao final, absorvido e consolidado no julgamento de mérito das ADPFs.

5. JULGAMENTO CONJUNTO DAS AÇÕES - INTEIRO TEOR DO ACÓRDÃO ARGUIÇÃO DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 854/DF

Conforme descrito no tópico 4.1, a Ministra relatora decidiu reunir todas as ADPFs para julgamento em conjunto. Optou-se, nesta pesquisa, por concentrar a análise do acórdão publicado em relação à ADPF 854/DF⁸⁶, pela existência, em seu bojo, de decisões interlocutórias posteriores que deram continuidade ao caso, em uma espécie de *execução do julgado*. Embora os acórdãos disponibilizados nas demais ações apresentem pequenas variações em relação ao número de páginas, isso se dá sobretudo quanto ao número de *amici curiae* admitidos e aspectos formais de formatação, não havendo diferenças substanciais em relação ao conteúdo das decisões.

Neste capítulo, portanto, o objetivo não é recontar a trajetória fática e processual do “caso do orçamento secreto”, já reconstruída nos tópicos anteriores, mas proceder a uma leitura analítica do acórdão de mérito da ADPF 854 à luz das unidades de análise anteriormente delineadas. A atenção se desloca do “que aconteceu” para o “como o Tribunal decide”, interessa observar de que modo o STF enfrenta, no julgamento final, questões ligadas à temporalidade e à perda de objeto em face da anualidade orçamentária, ao grau de deferência ou intervenção diante das escolhas político-orçamentárias do Legislativo e do Executivo e às técnicas decisórias mobilizadas, em especial na formulação de remédios de caráter estrutural. É a partir desses parâmetros que se buscará verificar se, e em que medida, o acórdão de mérito reproduz, tensiona ou reconfigura o

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#> Acesso em: 20 nov. 2025

padrão histórico de atuação do STF em matéria orçamentária identificado pelas monografias.

Na leitura do acórdão, o exame recai, de modo deliberado, sobre (i) o voto da Relatora, naquilo em que explicita os pressupostos dogmáticos e institucionais centrais para o caso; (ii) os trechos dos votos convergentes que introduzem elementos relevantes e inovadores em relação às unidades de análise construídas ao longo da pesquisa; e (iii) as posições divergentes, apenas na medida em que formulam, de modo explícito, uma compreensão alternativa sobre o papel do STF no controle orçamentário. O recorte adotado não pretende esgotar o conteúdo do julgado, mas identificar, no interior do acórdão, os pontos de continuidade e de ruptura em relação ao padrão decisório previamente reconstruído pelas monografias, tal como captado pelas unidades de análise desta pesquisa.

5.1. Resultado, Objeto e Recortes do Julgamento

Em 19 de dezembro de 2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal “concluiu” o julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, todas de relatoria da Ministra Rosa Weber, então Presidente da Corte. A ADPF 1.014, proposta em 29 de setembro de 2022, já se encontrava apensada às ações anteriores e foi apreciada no mesmo acórdão.

Por maioria, o Plenário acompanhou o voto da Relatora, restando vencidos, em parte, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, cada qual com fundamentos próprios de divergência. O Tribunal conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, afastando as principais preliminares de inadmissibilidade e de inobservância da subsidiariedade. A resistência inicial quanto ao cabimento, bem como a leitura de que as ações se confundiriam com pretensões subjetivas ou com a apuração de ilícitos específicos, é requalificada no julgamento final, no qual se afirma de modo expresso o caráter estrutural e objetivo da controvérsia. Inclusive, o próprio Procurador-Geral da República, que na fase cautelar opinou pelo não conhecimento e pelo indeferimento da liminar,

revê sua posição para, na assentada de mérito, alinhar-se substancialmente ao entendimento da Relatora.

O objeto das ações é delimitado em torno da incompatibilidade constitucional do uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para a inclusão de novas despesas ou programações, para além da finalidade originária de correção de erros e omissões prevista no art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição. O Tribunal não se limita a examinar a validade abstrata da rubrica RP-9, mas volta-se às “práticas orçamentárias viabilizadoras” do esquema, isto é, ao padrão institucionalizado de alocação opaca de recursos, marcado pela ausência de critérios públicos, pela ocultação dos autores das indicações e dos beneficiários finais e pela desvirtuação do planejamento orçamentário. No curso da tramitação, o objeto é ampliado para abarcar também o Ato Conjunto nº 1/2021 das Mesas da Câmara e do Senado e a Resolução nº 2/2021 do Congresso Nacional, editados em reação à liminar, mas considerados insuficientes para sanar os vícios de inconstitucionalidade, bem como potencialmente aptos a consolidar, sob nova roupagem, o mesmo modelo de execução opaco.

No mérito, os pedidos são julgados procedentes em larga medida. O STF declara incompatíveis com a ordem constitucional as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no emprego do RP-9 como canal para criação de novas despesas e para redistribuição política de recursos sem transparência, impessoalidade ou controle público efetivo. São declarados inconstitucionais, de forma específica, o art. 4º do Ato Conjunto nº 1/2021 e a integralidade da Resolução nº 2/2021 do Congresso Nacional, por não atenderem às exigências constitucionais de publicidade e rastreabilidade e por manterem espaços relevantes de anonimato e discricionariedade. Ao mesmo tempo, conferiu-se interpretação conforme às Leis Orçamentárias Anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), para vedar o uso das despesas classificadas sob o indicador RP-9 com a finalidade de atender a solicitações de parlamentares, relatores ou “usuários externos” na indicação de beneficiários e destinos, restringindo sua

utilização à função de correção de erros e omissões, sob responsabilidade dos órgãos da Administração Pública.

O acórdão também estruturou um conjunto de remédios de feição estrutural. Determina-se, em especial, a adoção de medidas afirmativas de transparência e rastreabilidade, com a obrigação de que todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública que executaram despesas classificadas sob RP-9 nos exercícios de 2020, 2021 e 2022 promovam a publicação, em prazo certo, de dados detalhados sobre os serviços, obras e compras financiados, bem como sobre os respectivos solicitantes e beneficiários, em formato acessível, claro e fidedigno. A lógica decisória, portanto, não se esgota na declaração abstrata de inconstitucionalidade, acoplando-se a ela comandos positivos voltados a reconstruir, em chave republicana, as condições de transparência do processo orçamentário. Esse movimento é sintetizado na tese firmada pelo Tribunal:

As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea 'a', da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual⁸⁷

Ao mesmo tempo, o acórdão reconhece a perda superveniente de objeto em relação à parte da impugnação dirigida ao Decreto nº 11.190/2022, revogado no curso do processo pelo Decreto nº 11.269/2022. Nesse ponto, o Tribunal reafirma a jurisprudência segundo a qual a cessação da vigência da norma impugnada acarreta, como regra, a prejudicialidade da ação, independentemente de efeitos residuais, reproduzindo a lógica da temporalidade que havia sido empiricamente mapeada pelas monografias. A peculiaridade, aqui, está no fato de que essa dinâmica temporal não impede o enfrentamento do núcleo estrutural da controvérsia, pois a perda de objeto incide apenas sobre segmentos específicos (como a disciplina superveniente do decreto), enquanto a Corte

⁸⁷ Idem. p.270.

segue a julgar, em profundidade, as práticas institucionais associadas ao RP-9 e os atos normativos estruturantes do esquema.

5.2. Fundamentação da maioria: parâmetros constitucionais e qualificação do RP-9

5.2.1. Princípios e preceitos fundamentais mobilizados

No voto condutor, a Ministra Rosa Weber enquadra a controvérsia relativa às emendas do Relator-Geral (RP-9) como um problema de lesão a preceitos fundamentais de natureza constitucional, e não apenas como controvérsia técnico-contábil sobre a execução da Lei Orçamentária Anual. A questão central, tal como reconstruída pela relatora, não reside apenas na compatibilidade formal do RP-9 com o art. 166 da Constituição, mas na conformidade do modo de utilização dessa rubrica com os princípios republicanos e democráticos que regem a atividade administrativa: transparência, publicidade, impessoalidade, planejamento e responsabilidade na gestão fiscal.

Em síntese, a Ministra parte da premissa de que as ADPFs questionam a extrapolação da finalidade das emendas de relator. Originalmente concebidas como técnica de ajuste final do projeto orçamentário, voltadas à recomposição e à correção de erros e omissões de natureza técnica, as emendas RP-9 teriam sido convertidas, segundo a narrativa das ações e a reconstrução do acórdão, em instrumento de alocação discricionária e opaca de recursos, desvinculado de critérios públicos de planejamento. Esse deslocamento funcional é qualificado pela relatora como problema constitucional, por transgredir o regime de transparência e responsabilidade que a Constituição e a legislação infraconstitucional, em especial a Lei de Acesso à Informação, projetam sobre o ciclo orçamentário.

Do ponto de vista da técnica de controle, Rosa Weber reafirma a competência do Supremo Tribunal Federal para conhecer da arguição, consolidando o entendimento inaugurado pela ADI 4.048 no sentido de que o controle concentrado pode incidir não apenas sobre leis em sentido

formal, mas também sobre normas orçamentárias e práticas de execução financeira. A ADPF é interpretada, aqui, como instrumento vocacionado a evitar a “perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais”⁸⁸, sejam eles atos normativos ou não, contrários a um núcleo identificável de princípios e regras tidos como sustentáculos da ordem constitucional. A relatora explicita que esse núcleo abrange tanto preceitos expressos (como a publicidade e a impessoalidade, do art. 37, caput) quanto princípios implícitos, “decorrentes da Constituição”, como o próprio princípio republicano, a confiança e a razoabilidade, tomados como preceitos fundamentais para fins do art. 102, § 1º, da Constituição.

É nesse contexto que a Ministra afasta a objeção de que o Judiciário estaria invadindo o espaço discricionário do Legislativo e do Executivo na definição de prioridades orçamentárias. A separação de poderes é relida em chave de “conformidade funcional”, cabe ao STF, não substituir o juízo político na distribuição de recursos, mas zelar para que essa distribuição se faça dentro das balizas constitucionais de transparência, controle público e igualdade na disputa por recursos escassos. O que se controla, portanto, não é a escolha de uma rubrica específica em detrimento de outra, mas a estrutura de opacidade e anonimato que impede o escrutínio republicano sobre essas escolhas.

Por fim, o voto reafirma que o objeto da ADPF pode recair sobre “atos do Poder Público” entendidos em sentido amplo, incluindo comportamentos reiterados de agentes estatais na execução orçamentária.

Nessa esteira, o conjunto de atos consubstanciados no empenho, execução, provisionamento e pagamento de recursos orçamentários sem observância do regime orçamentário constitucional amolda-se, sem dificuldade, ao conceito de ato do Poder Público passível de impugnação pela via da ADPF.⁸⁹

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#> Acesso em: 20 nov. 2025

⁸⁹ Idem. p. 33

Ao equiparar o conjunto de atos consubstanciados no empenho, execução e pagamento de despesas RP-9, sem observância do regime constitucional, à categoria de ato impugnável por ADPF, a Ministra aproxima o caso do “orçamento secreto” de outros precedentes em que a Corte controlou práticas institucionais estruturais, como na ADPF 347 (sistema prisional) e na ADPF 709 (proteção de povos indígenas), reforçando a leitura de que se está diante de lesão material e continuada a preceitos fundamentais, e não de mera irregularidade pontual.

5.2.2. O “esquema do orçamento secreto” como violação estrutural

A partir desse enquadramento normativo, o voto da Ministra Rosa Weber passa, portanto, tratar o chamado “orçamento secreto” não como ato isolado, mas como prática institucional, fruto de uma distorção sistêmica na dinâmica de elaboração e execução orçamentária. Logo no início da fundamentação de mérito, a relatora reconstrói historicamente o papel do Relator-Geral do orçamento no Congresso Nacional, desde as CPIs do Orçamento até as reformas mais recentes, para descrever a consolidação das emendas RP-9:

O chamado “orçamento secreto”, no plano contábil, nada mais é do que uma parcela do orçamento público da União reservado a um tipo específico de emenda parlamentar: as emendas do Relator-Geral do orçamento.”

Do ponto de vista institucional, trata-se de um mecanismo que restabeleceu, a partir de 2019, “a hegemonia do Relator-Geral”, com ampliação substancial dos valores sob sua alçada, em ambiente de baixa ou nenhuma transparência⁹⁰.

Essa narrativa histórica serve para demonstrar que o problema não reside em um ato isolado, mas em um modo de funcionamento institucional que fragiliza o controle democrático. Com base em dados e auditorias do Tribunal de Contas da União, a Ministra explicita que, em diversos ministérios como o do Desenvolvimento Regional, bilhões de reais foram movimentados por meio de indicações informais, ofícios de parlamentares e

⁹⁰ Idem. p.65

mensagens eletrônicas de assessores, sem registro sistemático em plataformas acessíveis ao público. O relator-geral aparece formalmente como autor das programações classificadas sob o indicador RP-9, mas o poder de decidir o destino final dos recursos é exercido, de fato, por grupos restritos de deputados e senadores, agraciados por acordos informais.

O núcleo da crítica reside exatamente nesse descompasso entre autoria formal e autoria material da despesa. Ao atribuir a totalidade das despesas RP-9 à pessoa do relator-geral, o sistema oculta os parlamentares efetivamente responsáveis pelas indicações, permitindo que escapem aos limites que incidem sobre as emendas individuais e de bancada e dificultando o controle social. A figura do relator-geral funciona, assim, como “figura interposta” entre um grupo de parlamentares incógnitos e o orçamento público federal, introduzindo na peça orçamentária uma categoria programática cuja autoria real não corresponde àquela declarada, em afronta direta aos princípios da publicidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Nesse cenário, o “esquema do orçamento secreto” é descrito como prática institucional que vulnera o princípio republicano por impedir o controle público da destinação de recursos coletivos. A opacidade não é um efeito colateral, mas um elemento constitutivo da engrenagem, o anonimato dos autores das indicações, a ausência de critérios transparentes de seleção de beneficiários e a falta de rastreabilidade dos fluxos financeiros convergem para produzir um ambiente de assimetria de informação que favorece a captura do orçamento por coalizões políticas específicas. O orçamento, que deveria expressar planejamento racional e compatibilidade com programas mais amplos de governo, converte-se em moeda de troca opaca, descolada da lógica de programação e da vinculação a políticas públicas estruturadas.

A resposta do Legislativo e do Executivo, com a edição do Ato Conjunto nº 1/2021, da Resolução nº 2/2021 do Congresso Nacional e do Decreto nº 10.888/2021, é analisada sob essa mesma chave estrutural. Embora reconheça que tais atos representam algum avanço em direção à

transparência, Rosa Weber conclui que são insuficientes para desmontar a arquitetura de anonimato e discricionariedade que caracteriza o RP-9. Então aqui ela analisa de fato as normas editadas com relação a capacidade de concretizar os mandamentos que os princípios republicanos impõem, que na ADPF-MC-REF-REF, ela havia deixado esse exame para esse momento. A impossibilidade de reconstruir integralmente os registros pretéritos é levada em conta para modular a resposta, mas não para legitimar o modelo, pois a falta de mecanismos de registro retroativo limita o alcance prático de certas ordens, porém não afasta o diagnóstico de inconstitucionalidade da prática como tal.

Ao qualificar o “orçamento secreto” como violação estrutural a preceitos fundamentais, o acórdão opera um deslocamento relevante em relação ao padrão histórico reconstruído pelas monografias de Natália Vasconcelos e Arthur Guerra. Se, em grande parte da jurisprudência anterior, a Corte evitava enfrentar conflitos orçamentários de alta densidade política, deixando que o decurso do tempo e a perda de objeto atuassem como mecanismos de autocontenção, aqui o Tribunal afirma, de modo explícito, que determinadas práticas orçamentárias são incompatíveis com a Constituição justamente por corroerem as condições mínimas de transparência, *accountability* e igualdade de acesso ao orçamento. A intervenção, contudo, preserva a retórica da deferência institucional, insiste-se que não se trata de substituir o Legislativo na alocação de recursos, mas de restabelecer as condições republicanas para que essa alocação se faça à luz do dia.

A Ministra Cármen Lúcia acompanhou integralmente o voto da Relatora, sem registrar divergência quanto ao resultado ou ao desenho dos remédios estruturais. Sua posição se insere claramente no polo de intervenção ativa do STF em matéria orçamentária, em continuidade com a guinada inaugurada na ADI 4.048/MC, da qual participou, e na qual se consolidou a possibilidade de controle concentrado de normas e práticas orçamentárias. Para a Ministra, o orçamento, justamente por ser o *locus* privilegiado de definição das prioridades estatais, não pode ficar imune ao

escrutínio constitucional quando há violação ostensiva a princípios republicanos de legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade.

No julgamento da ADPF 854, Cármen Lúcia explicita a premissa de que, mesmo diante da centralidade da política no presidencialismo de coalizão, “não existe poder hegemônico” na democracia e cabe ao STF arbitrar as tensões entre Executivo e Legislativo em matéria orçamentária.

O Judiciário, cujos membros não são eleitos, tem sua legitimidade fundada no conhecimento técnico para a interpretação da Constituição e, evidentemente, em sua imparcialidade. Por isso mesmo, a Constituição atribui ao Supremo Tribunal Federal o papel de arbitrar as tensões e os conflitos que possam surgir, em uma República, entre os Poderes constituídos, sejam conflitos horizontais, entre Executivo e Legislativo, sejam verticais, entre os níveis da Federação: União, estados e municípios.⁹¹

Em seu voto, enfatiza que o Tribunal tem a tarefa propriamente constitucional de “demarcar os espaços do Legislativo e do Executivo na elaboração e na aprovação do orçamento”⁹², afastando a ideia de que controvérsias dessa natureza seriam *interna corporis* ou imunes ao controle abstrato. O Judiciário, embora não eleito, funda sua legitimidade no conhecimento técnico e na imparcialidade, o que justifica sua intervenção quando o desenho institucional do orçamento passa a comprometer a própria lógica de *checks and balances*.

Aplicado ao RP-9, esse enquadramento leva a Ministra a ver no “orçamento secreto” não apenas um problema de transparência, mas uma distorção da própria repartição de funções entre os Poderes. De um lado, afirma que o Poder Executivo “deve manter o seu poder de reger e cadenciar a execução do orçamento, inclusive contingenciando valores”⁹³, sob pena de esvaziamento da responsabilidade política do governo na condução das políticas públicas. De outro, identifica que a combinação entre

⁹¹ Idem. p. 237

⁹² Idem. p. 237

⁹³ O Poder Executivo, no caso das emendas de relator-geral, deve manter o seu poder de reger e cadenciar a execução do orçamento, inclusive contingenciando valores, se necessário for. A aplicação indiscriminada de emendas de relator-geral afeta a harmonia e o equilíbrio entre os poderes, malferindo o sistema do presidencialismo. P. 184.

anonimato das indicações, opacidade na destinação dos recursos e impositividade de fato das emendas de relator altera indevidamente o equilíbrio entre Executivo e Legislativo.

Pedindo todas as vênias às compreensões diferentes, entendo estarmos diante de uma questão tipicamente constitucional, a ser equacionada pelo Supremo Tribunal Federal: demarcar os espaços do Legislativo e do Executivo na elaboração e na aprovação do orçamento. Em uma democracia, bem sabemos, não existe poder hegemônico. Todos estão sujeitos a controles recíprocos, frequentemente referidos como checks and balances. A demarcação de espaços, em matéria cumpridamente regida pela Constituição, como a questão orçamentária, acho que recai, sim, dentro do espaço de atuação do Supremo Tribunal Federal.⁹⁴

Afirma categoricamente que é o papel do Supremo mediar esse conflito. Daí o apoio integral à linha adotada por Rosa Weber de declarar incompatíveis as práticas associadas ao RP-9, invalidar os atos normativos que tentavam dar-lhes roupagem de normalidade e impor comandos positivos de transparência retroativa e prospectiva. Nas categorias desta pesquisa, o voto de Cármen Lúcia reforça, ao mesmo tempo, a compreensão do STF como árbitro de conflitos interinstitucionais em matéria orçamentária e a aposta em remédios estruturais para reconstituir, em chave republicana, o regime de elaboração e execução do orçamento.

5.3. As posições vencidas no mérito e o debate sobre os limites de atuação

No julgamento de mérito, prevaleceu a corrente inaugurada pela Ministra Rosa Weber, acompanhada pelos Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Luiz Fux e pela Ministra Cármen Lúcia, que julgou procedentes, em larga medida, os pedidos formulados nas ADPFs e declarou incompatíveis com a Constituição as práticas orçamentárias associadas ao uso do RP-9.

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. p. 237 a 238. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#> Acesso em: 20 nov. 2025

Na direção oposta, o Ministro Nunes Marques restou vencido já na preliminar de conhecimento das ações e, no mérito, integrou, ao lado dos Ministros André Mendonça, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, o grupo de votos vencidos em parte, que não negam a gravidade do *déficit* de transparência, mas divergem quanto à extensão da intervenção judicial e quanto ao desenho dos remédios estruturais fixados pela maioria.

As posições vencidas no mérito não negam, em regra, a possibilidade de controle abstrato em matéria orçamentária, nem tampouco minimizam a gravidade do déficit de transparência revelado pela experiência do RP-9. A divergência se desloca para outro plano, que seria a extensão e a intensidade da intervenção judicial, a definição dos remédios cabíveis e, sobretudo, os limites institucionais do STF para redesenhar o arranjo de governança orçamentária. Em diferentes registros, os votos de André Mendonça e Nunes Marques insistem numa leitura forte da separação de Poderes, acionam a retórica da autocontenção e procuram reconduzir parte do problema à atuação de outros órgãos (especialmente o TCU) e às vias político-institucionais tradicionais. Nessa chave, a minoria não ignora o problema, mas disputa o “como” e o “quanto” o Tribunal pode intervir.

No voto do Ministro André Mendonça, que acompanha a relatora quanto ao reconhecimento do grave *déficit* de transparência, a discordância recai sobre o “salto” qualitativo representado pela declaração de incompatibilidade estrutural das práticas associadas ao RP-9, manifesta a necessidade de deferência e autocontenção judicial para evitar uma “reforma de governança orçamentária” por parte do STF. Entende que a controvérsia é uma questão ligada à separação dos poderes.

De modo específico, penso que o que está em jogo sobre utilização das emendas de Relator consiste no deslocamento da discricionariedade dos Ministérios do Poder Executivo para as Casas do Congresso Nacional.⁹⁵

Partindo de uma reconstrução da evolução normativa das emendas parlamentares e das resoluções que disciplinam o processo orçamentário,

⁹⁵ Idem. p. 128.

Mendonça rejeita a ideia de que haveria, há décadas, uma omissão legislativa absoluta na regulamentação das emendas de relator. Para ele, o sistema vem passando por um processo de “paulatino aperfeiçoamento institucional”⁹⁶, acelerado a partir da Emenda Constitucional das emendas impositivas e da Resolução nº 3/2015, de modo que a situação atual seria de deficiência parcial, e não de vazio normativo estrutural.

Nesse sentido, o Ministro André Mendonça entende que a controvérsia em tela deve ser vista sob as lentes da separação dos Poderes, em função da qual se extrai uma autoridade compartilhada para decidir sobre os temas mais relevantes do Estado brasileiro. Mais especificamente estaria em jogo o deslocamento da discricionariedade dos Ministérios do poder executivo para as casas do congresso nacional por meio da utilização das emendas do relator.

Essa leitura o conduz a duas afirmações importantes. Primeiro, ele recusa a tese de que as emendas de relator seriam inconstitucionais por não ostentarem a “mesma estatura normativa” das emendas individuais e de bancada, ele sustenta que criar uma hierarquia entre espécies de emenda significaria estimular uma “corrente sobreposição de espécies legislativas”⁹⁷ e tensionar desnecessariamente o desenho constitucional do processo orçamentário. Segundo, nega que o fenômeno a partir de 2020 possa ser qualificado como desvio de finalidade das emendas de relator, o RP-9 seria, a seu ver, mais sintoma do problema do que sua causa, revelando uma dinâmica política de disputa por recursos que extrapola a rubrica específica e permeia a própria lógica do presidencialismo de coalizão.

A partir daí, o Ministro explicita sua preocupação com o papel do STF no conflito.

Nesse sentido, extraído do pensamento de Lawrence Lessig que as categorias basilares do pensamento constitucionalista levado a efeito na justiça constitucional devem primar pela fidelidade e constrição. Logo, a meu juízo, cabe ao Supremo Tribunal Federal, em matérias eminentemente políticas, de um

⁹⁶ Idem. p. 129.

⁹⁷ Idem. p. 125.

lado, guardar fidelidade ao texto constitucional e ao seu papel na arquitetura institucional por esse erigida e, de outro lado, promover a constrição institucional a si e aos litigantes no sentido de guardar a uniformidade do Direito.⁹⁸ (p.127)

Formula uma espécie de dupla exigência dirigida à jurisdição constitucional em temas “eminentemente políticos, a fidelidade ao texto constitucional e à arquitetura institucional por ele desenhada, de um lado, e constrição (autolimitação) da própria Corte e dos litigantes, de outro, para evitar que o Tribunal se converta em fórum substitutivo das instâncias representativas⁹⁹. Sob essa lente, ele afirma expressamente ter reservas quanto à ideia de que um tribunal constitucional deve se substituir no mérito dos Poderes e enxerga, na pretensão dos autores, o risco de transformar a ADPF em instrumento de “reforma de governança orçamentária” pelo Judiciário. Além disso, coloca uma questão sobre capacidade institucional do Supremo de tratar sobre aspectos de definição política, aqui o ministro expressa claramente que entende que o caso apresenta um limite para a atuação do Tribunal, esse limite é traçado pelo adentramento da relação entre os poderes.

De antemão, assento minhas reservas pessoais relativamente a ser ou não o papel de um tribunal constitucional substituir-se ao foro dos poderes eleitos em matérias orçamentárias.¹⁰⁰ (p.127)

Do ponto de vista decisório, Mendonça propõe uma solução nitidamente mais contida do que a acolhida pela maioria. Em vez de declarar incompatíveis as práticas orçamentárias viabilizadoras do “orçamento secreto” e redesenhar diretamente o regime do RP-9, ele prefere qualificar a situação como omissão parcial do Poder Público no que se refere à transparência, publicidade e acesso à informação. Faz referência expressa ao seu voto exarado na MC-ADI 7.058, dado que lá se tratava de emenda parlamentar que promoveu a alteração da Lei Orçamentária de modo a implementar o Fundo Eleitoral. Esse precedente, apontado na Monografia de Guerra¹⁰¹, é a ADI 7.058-MC/DF de relatoria do Ministro

⁹⁸ Idem. p. 127

⁹⁹ Idem p. 127

¹⁰⁰ Idem p. 127

André Mendonça, em que afirma a plena capacidade de conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra leis orçamentárias, de acordo com a jurisprudência do STF posterior à ADI 4.048 MC. Além disso, ressaltou que, consoante a jurisprudência excepcional da Corte, a fiscalização abstrata de constitucionalidade das normas orçamentárias pode seguir, mesmo após o fim da vigência caso atendidos os requisitos para tanto. Citou também outro precedente que aparece na Monografia de Guerra, a ADI 4.663 MC-Ref/RO¹⁰², de relatoria do ministro Luiz Fux, na qual foi julgada prejudicada pelo final do exercício financeiro, que colocou fim a vigência da lei impugnada. O Ministro André Mendonça citou esse presente para demonstrar que existem membros do Tribunal que entendem que há uma vinculatividade mínima do orçamento público, no sentido da necessidade de fundamentação por parte do Poder Executivo ao não destinar os valores à finalidade versada na peça orçamentária.

Lança mão, então, da técnica da declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, fixa prazo de sessenta dias e determina que Executivo e Legislativo: (i) normatizem as emendas de relator, explicitando previamente os fundamentos para a fixação do volume financeiro e os critérios de rateio entre órgãos e Casas; e (ii) passem a garantir às emendas RP-9 o mesmo nível de transparência e controle hoje existente para as emendas individuais e de bancada (RP-6 e RP-7). A interpretação conforme que propõe não rompe com o instituto, mas o coloca em “trânsito para a inconstitucionalidade”¹⁰³, em uma espécie de advertência progressiva: se futuros arranjos normativos equipararem, em termos de obrigatoriedade de execução, o RP-9 às emendas impositivas, aí sim se configuraria a violação da Constituição.

¹⁰¹ GUERRA, 2010, p.72

¹⁰²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.663, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014, Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>. Acesso em: 22.11.2025

¹⁰³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. p. 137. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#> Acesso em: 20 nov. 2025

O voto do Ministro Nunes Marques representa uma divergência ainda mais acentuada quanto aos limites de atuação do STF. Fiel à posição já assumida na fase cautelar, ele sustenta, em primeiro lugar, o não conhecimento das ADPFs, seja por violação ao princípio da subsidiariedade (diante da existência de vias como o controle pelo TCU e as ações de controle da Administração), seja pela inadequação do instrumento abstrato para a produção de prova necessária à compreensão exata dos fatos. Na sua formulação, o Tribunal se veria diante de um dilema ou decidiria de maneira “abstrata demais”, tomando como verdadeiras alegações fáticas ainda “meramente especulativas”, ou se envolveria em um grau de concretude incompatível com a lógica da ADPF, produzindo soluções individualizadas que deveriam ser construídas em outras vias processuais.

Dessa forma, não devem ser conhecidas as ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, seja porque daí decorreria violação ao princípio da subsidiariedade (Lei n. 9.882/1999, art. 4º, § 1º), seja porque não é possível, em arguição de descumprimento de preceito fundamental, que é uma ação abstrata, produzir a prova necessária à exata compreensão da controvérsia e à concepção de soluções individualizadas para cada problema apresentado pelos autores.¹⁰⁴

Esse argumento processual é acompanhado de uma leitura substantiva forte da separação de Poderes. Nunes Marques retoma a ideia de que a disciplina do processo orçamentário na “forma regimental” é prerrogativa do Congresso (art. 166 da Constituição), relembra a jurisprudência que reconhece a natureza interna corporis de diversas questões regimentais e insiste em que eventuais irregularidades na execução orçamentária devem ser apuradas prioritariamente por meio dos mecanismos de controle interno e externo, notadamente pelo Tribunal de Contas da União.

Por ocasião do referendo da medida liminar, integrei a corrente minoritária por entender, já naquela oportunidade, que, muito embora a concretização do princípio da transparência fiscal seja corolário do Estado Democrático de Direito, deve este Tribunal deferência ao postulado da separação dos poderes.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Idem. p. 138

Suspender, em sede abstrata, a execução de emendas aprovadas sem impugnação formal no processo legislativo equivaleria, nesta perspectiva, a uma “ingerência indevida” do Judiciário na função alocativa típica do Legislativo, com risco adicional de produzir “verdadeiro caos” na prestação de serviços públicos.

Vistas em conjunto, essas posições vencidas explicitam, no plano argumentativo, o padrão de autocontenção que Arthur Guerra identificara empiricamente como tendência dominante da Corte em matéria orçamentária, a deferência ao Legislativo, uso prudente dos remédios e a preferência por soluções que evitem um protagonismo excessivo do STF na redistribuição de recursos. A peculiaridade do caso está em que esse discurso de contenção não estrutura, desta vez, a posição vencedora, mas é deslocado para a minoria. A maioria, liderada por Rosa Weber, reconfigura a linha de atuação tradicional ao qualificar o RP-9 como violação estrutural a preceitos fundamentais e construir remédios de feição estrutural; a minoria, por sua vez, tenta reinscrever o conflito dentro dos limites históricos da jurisprudência de deferência, seja pela via de uma omissão parcial com apelo ao legislador (Mendonça), seja pela recusa ao próprio conhecimento das ações (Nunes Marques). Essa tensão interna entre expansão e contenção é um dos elementos centrais para compreender o lugar singular da ADPF 854 no percurso jurisprudencial reconstruído pelas monografias anteriores.

Gilmar Mendes que acompanha a Relatora quanto à procedência dos pedidos, mas diverge de modo relevante quanto ao alcance da intervenção judicial e à técnica decisória adequada para enfrentar o problema. Logo no início de sua fundamentação, qualifica a função do Judiciário na interpretação constitucional como espécie de “seguro contra riscos políticos”¹⁰⁵ advertindo que o emaranhado de regras orçamentárias não pode obscurecer a questão de fundo, qual seja, uma interpretação

¹⁰⁵ Idem. p. 140

¹⁰⁶ Idem p. 313

constitucional acerca de como deve se dar a divisão de tarefas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em matéria orçamentária.

Muito embora o claro déficit de transparência na identificação do agente político beneficiado pelas Emendas de Relator do chamado “orçamento secreto” tenha recebido maior atenção – compreensível, aliás, em decorrência de alguns episódios noticiados –, não podemos deixar de perceber que o cerne da controvérsia trazida pelas ADPFs em julgamento relaciona-se com a necessidade de delimitação dos papéis desempenhados pelos Poderes Legislativo e Executivo na confecção e execução do orçamento público.¹⁰⁷

Nessa chave, o Ministro reconstrói o conflito como disputa institucional entre Legislativo e Executivo em torno da definição de quem detém, em última instância, a prerrogativa de conduzir a alocação discricionária de recursos. Ele destaca, em particular, a alteração de cenário introduzida pela LDO 2022 (Lei 14.194/2021), que passou a prever “a necessidade de respeito às indicações de beneficiários e à ordem de prioridade para emendas de relator-geral” (art. 71). Na sua leitura, essa disciplina aproximou, em aspecto sensível, o regime das emendas de relator das emendas parlamentares impositivas (RP 6), sobretudo quanto à vedação de cancelamento unilateral das dotações pelo Executivo, o que “equiparou” funcionalmente, em alguma medida, a estatura das RP 9 ao universo das emendas impositivas. Sem disputar o diagnóstico da Relatora sobre os efeitos dessa transformação, o Ministro declara, porém: “não comungo, com todas as vênias, da solução aventada pela ilustre Relatora, de proceder à declaração de inconstitucionalidade com efeitos demolitórios da prática congressual que franqueia ao Relator-Geral do Orçamento a propositura de emendas para além da correção de erros e omissões”¹⁰⁸. A razão de fundo é a defesa da autonomia normativa e organizacional do Legislativo na conformação do processo orçamentário.

Para a resolução do impasse ele coloca que os poderes devem considerar que o protagonismo das emendas é evidência de alguma falta de

¹⁰⁷ Idem p. 313

¹⁰⁸ Idem p. 332

clareza do direito material aplicável às etapas de planejamento e execução desses gastos públicos.

Faço referência ao direito material para aludir especificamente às normas que estruturam as políticas públicas, estabelecendo seus objetivos e parâmetros, como indicadores socioeconômicos, população e carências a serem atendidas. Ou seja, reporto-me às normas que preexistem ao orçamento e devem guiar sua elaboração. Ao contrário do que parece ter se tornado a regra no Brasil, o orçamento não cria políticas públicas, mas, sim, instrumentaliza sua aplicação conforme critérios predeterminados. A inobservância dessas regras de direito material conduz à perda do sentido nacional da gestão orçamentária, tendo em vista que as emendas em regra são dirigidas a projetos locais da base parlamentar, sem critérios objetivos de política pública.¹⁰⁹

A prática atual, centrada em emendas pulverizadas, seria expressão de uma desprogramação da lei orçamentária, em que “cria-se uma miríade de decisões individuais e não coordenadas, criando-se contexto em que se perde o interesse discutir o orçamento à luz das prioridades nacionais”. A impositividade introduzida pela LDO- 2022 (Lei 14.194/2021)¹¹⁰ revelaria, nesse contexto, um “trânsito para a inconstitucionalidade”, até então, ele não compreendia que a execução de despesa pelo simples fato de ser marcada com o indicador RP 9 vulneraria a cláusula da separação dos poderes. Mas com a impositividade que lhe foi agora conferida, penso ser premente que se estabeleçam critérios objetivos de orçamentação (justificativa das despesas e dos montantes), de repartição equitativa das emendas de políticas públicas, e mais.

A solução proposta, portanto, não é a demolição do instituto, mas a sua recondução a um patamar mínimo de racionalidade constitucional. “Em síntese, à guisa de conclusão, o complexo sistema de regulação multinível das emendas parlamentares, com intrincado mosaico de regras constitucionais, legais e infralegais, deve ser harmonizado por normas de organização e procedimento que, sem engessar o campo de atuação dos

¹⁰⁹ Idem p.333

¹¹⁰ Lei 14.194/2021), se previu pela primeira vez “a necessidade de respeito às indicações de beneficiários e à ordem de prioridade para emendas de relator-geral” (art. 71). O que equiparou as RP9 as emendas Parlamentares impositivas (RP6), em respeito a vinculação do executivo a essa programação.

Poderes da República, materializem os princípios constitucionais do processo orçamentário. Assim, compreendo que, apesar de ainda constitucional, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade, no regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, fórmulas normativas tais como: (1) a expressão 'e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea "b" do inciso III, com "RP 9"', contida no § 8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022), cujo teor submete o cancelamento de despesas classificadas como RP 9 à prévia concordância do Relator-Geral; e (2) a expressão 'a execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores', prevista no art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022)." Trata-se, assim, de um voto que combina reconhecimento da gravidade do modelo RP-9 com a recusa em qualificá-lo, desde logo, como integralmente inconstitucional.

Por fim, o Ministro retoma um eixo que já havia desenvolvido na medida cautelar acerca da centralidade da transparência fiscal para o fortalecimento democrático.

O princípio da transparência guarda estreita ligação com fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações.¹¹¹

Daí a crítica à assimetria regulatória entre emendas individuais e emendas de relator:

O problema é que, diante da ausência de previsão legal, o procedimento de execução das emendas do relator não segue as mesmas garantias de transparência e controle público atribuídas à execução das emendas individuais. É que, para as emendas individuais, além do regramento constitucional, faz aplicável ainda as disposições previstas no art. 80 da LDO 2022 (Lei 14.436/2022).¹¹²

¹¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. p. 335. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276926&prcID=6199750#> Acesso em: 20 nov. 2025

Seu voto, assim, reforça a necessidade de transparência e de critérios objetivos, mas se afasta da solução de nulidade ampla adotada pela maioria, preferindo uma intervenção calibrada que reconhece o regime das emendas de relator como “ainda constitucional, porém em trânsito para a inconstitucionalidade”¹¹³.

Também parcialmente vencido, o Ministro Alexandre de Moraes acompanhou a Relatora quanto à procedência dos pedidos, mas propôs uma solução mais contida no desenho dos remédios. Seu voto parte de uma rejeição explícita à autocontenção em face de uma inconstitucionalidade que qualifica como sistêmica, sobretudo no que toca ao déficit de transparência e à opacidade estrutural do RP-9, mas procura calibrar a intervenção judicial de modo a preservar, em alguma medida, a margem de conformação do Congresso Nacional. Por isso, vota pela procedência parcial, com foco na equiparação do regime de transparência das emendas de relator ao modelo já consolidado das emendas individuais (RP-6).

Na linha da jurisprudência inaugurada pela ADI 4.048/DF, Alexandre de Moraes reafirma a possibilidade e a necessidade de controle abstrato sobre normas e práticas orçamentárias, especialmente quando violam preceitos republicanos e democráticos ligados à publicidade, à transparência e ao acesso à informação. Para o Ministro, os princípios democrático e republicano “repelem expedientes ocultos” na atuação estatal, de modo que a transparência ativa se torna vetor imprescindível de legitimação da Administração e de viabilização do controle social. No contexto da ADPF 854, isso se traduz em reconhecer a incompatibilidade constitucional do modelo de execução das emendas de relator tal como praticado, mas sem aderir integralmente à solução de demolição do instituto, privilegiando uma reconfiguração procedimental que o aproxime das salvaguardas já existentes para o RP-6.

Em termos propositivos, o Ministro defende a declaração de inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto nº 1/2021 e a

¹¹² Idem p. 136

¹¹³ Idem p. 140

necessidade de submeter as emendas RP-9 ao mesmo regime de transparência e controle aplicável às emendas individuais, inclusive quanto à identificação de autores, beneficiários e valores, bem como à rastreabilidade das indicações. Para reduzir o espaço de captura discricionária, propõe ainda que o relator-geral observe critérios de proporcionalidade na divisão dos recursos, tanto entre maioria e minoria quanto entre as bancadas internas a cada bloco, de forma a evitar concentração de poder orçamentário em grupos restritos. Acompanha, ademais, a Relatora na determinação de transparência retroativa, condicionando, contudo, a execução das despesas RP-9 nos exercícios de 2021 e 2022 à possibilidade de adaptação do procedimento às balizas do RP-6; nos casos em que isso não se revele viável, endossa a solução de orientar a execução diretamente pelos Ministros de Estado.

Ao mesmo tempo, reafirma o limite clássico do controle abstrato ao recusar o conhecimento daquilo que exigiria dilação probatória, como o suposto esquema específico de desvio de verbas apelidado de “tratoração”. Nessa matéria, insiste em que controvérsias sobre responsabilidade individual e ilícitos concretos devem ser deslocadas para as vias próprias de controle administrativo, financeiro e penal, mantendo na ADPF apenas a discussão objetiva sobre o desenho institucional do regime orçamentário. Seu voto, assim, compõe uma posição de “intervenção qualificada”, ao rejeitar a autocontenção em face de uma inconstitucionalidade estrutural, mas procura modular o raio de ação do STF para evitar que a Corte se transforme em instância de reforma integral da governança orçamentária, privilegiando a correção dos déficits de transparência e isonomia por meio da aproximação do RP-9 aos parâmetros já conhecidos do sistema.

Também parcialmente vencido, o Ministro Dias Toffoli conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, julgando os pedidos parcialmente procedentes. Tal como Alexandre de Moraes, afasta qualquer retorno à Tese Formalista, reafirmando a plena compatibilidade entre controle concentrado e normas, práticas orçamentárias, à luz do precedente da ADI 4.048/MC. Ao mesmo tempo, seu voto revela a marca que já aparecia em sua atuação anterior mapeada

pelas monografias, a sua preocupação com a temporalidade das leis orçamentárias e com a necessidade de que o STF atue, preferencialmente, de forma a induzir soluções normativas pelos próprios Poderes políticos, em vez de proceder à anulação ampla e imediata do regime contestado.

No julgamento da ADPF 854, Toffoli adota uma posição que pode ser qualificada como de intervenção “regulamentadora”. Reconhece o déficit de transparência e a “absoluta nebulosidade” que caracteriza a sistemática RP-9, sobretudo quanto à autoria, à finalidade e ao destino dos recursos, e concorda que isso contraria a ideia de orçamento público como instrumento de planejamento transparente e compatível com o PPA e a LDO. Em vez de aderir integralmente à solução demolitória proposta pela Relatora, propõe uma interpretação conforme que submeta o uso das emendas de relator a parâmetros materiais de transparência, proporcionalidade, imparcialidade e isonomia federativa, combinada com comandos dirigidos ao Executivo e ao Legislativo para que, em prazo certo, regulamentem a execução do RP-9. Entre esses comandos, destaca-se a exigência de que o Executivo publique, anualmente, a relação de programas estratégicos e projetos prioritários a serem financiados por emendas de relator, bem como a fixação de limites às transferências discricionárias a Municípios (como o teto de 50% do FPM), com o objetivo de evitar assimetrias arbitrárias entre entes federados.

Essa solução preserva, em alguma medida, a discricionariedade política na alocação de recursos, mas condiciona seu exercício a critérios objetivos e previamente definidos, deslocando o centro de gravidade da intervenção do STF da invalidação pura e simples para a reconstrução procedimental do regime orçamentário. Do ponto de vista das unidades de análise, o voto de Toffoli combina elementos de continuidade e ruptura em relação ao padrão histórico, de um lado, permanece a sensibilidade à temporalidade e à natureza politicamente densa do orçamento, que o leva a evitar um veto absoluto às emendas de relator; de outro, há uma clara aceitação da função do STF como indutor de reformas de governança orçamentária, por meio de ordens estruturais que vinculam, em maior ou menor grau, a atuação futura do Congresso e do Executivo.

5.4. Continuidade e/ou Ruptura em Relação ao Padrão Histórico

A leitura do acórdão de mérito da ADPF 854, à luz das monografias de Natália Pires de Vasconcelos e Arthur Halfeld Nunes Guerra, revela um quadro ambivalente: o “caso do orçamento secreto” não rompe inteiramente com o padrão histórico de atuação do STF em matéria orçamentária, mas produz uma inflexão relevante em pontos centrais, sobretudo no modo como a Corte compreende o objeto do controle e no desenho dos remédios adotados.

Do ponto de vista da temporalidade e da perda de objeto, há uma continuidade clara com o padrão mapeado pelas pesquisas empíricas. Como já observado, a decisão final de mérito é proferida em dezembro de 2022, quando a LOA 2021 já havia se esgotado, e o Tribunal declara prejudicadas, por perda superveniente de objeto, as impugnações ao Decreto nº 11.190/2022 em razão de sua revogação. A Corte reafirma, assim, a jurisprudência majoritária segundo a qual a cessação de vigência da norma impugnada tende a extinguir o processo, independentemente da existência de efeitos residuais, exatamente o mecanismo de autocontenção temporal que Natália identifica como estrutural e que Guerra descreve como persistente, malgrado a jurisprudência “excepcional” que permitiria, em tese, o prosseguimento do julgamento.

A novidade aqui não está na superação dessa lógica, mas na sua convivência com um movimento de sentido diverso: apesar de reconhecer o prejuízo em relação a segmentos normativos específicos, o STF mantém o julgamento do núcleo estrutural do caso, declara a incompatibilidade constitucional das práticas associadas ao RP-9 e impõe ordens de transparência retroativa para os exercícios de 2020, 2021 e 2022. Em outras palavras, a temporalidade ainda opera como vetor de restrição, mas já não é suficiente para neutralizar o controle quando o Tribunal qualifica a controvérsia como violação estrutural a preceitos fundamentais.

Essa ambivalência também se projeta sobre o papel da medida cautelar. As monografias anteriores mostram que, historicamente, a liminar

tende a ser o verdadeiro locus de intervenção do STF em matéria orçamentária: decide-se muito na fase cautelar e pouco ou quase nada no mérito, que frequentemente “expira” com o fim do exercício financeiro. No caso do RP-9, esse padrão se confirma em parte, pois a decisão liminar de Rosa Weber, com suspensão inicial da execução e imposição de comandos de transparência, é o momento de maior impacto imediato, e o Plenário a referenda com rapidez incomum. Ao mesmo tempo, porém, o acórdão de mérito não se limita a homologar o que já havia sido decidido; ele absorve, reordena e estabiliza aquelas medidas, reconstrói dogmaticamente o sentido das emendas de relator à luz da Constituição e formula tese de observância obrigatória. A liminar continua a funcionar como avanço decisivo, mas, ao contrário de boa parte dos casos estudados por Natália, não permanece isolada: é integrada a um pronunciamento final que sistematiza o regime orçamentário em chave republicana e estrutural.

No plano do papel político do STF, o julgamento da ADPF 854 parece materializar de forma quase didática a conclusão a que Natália chega ao fim de sua pesquisa: a Corte deixa de ser apenas um solucionador técnico de conflitos e assume-se como ator político com poder de veto relevante no diálogo orçamentário entre Executivo e Legislativo. A diferença é que, aqui, esse papel aparece explicitado com linguagem mais dura – “esquema do orçamento secreto”, opacidade sistêmica, captura de recursos por grupos restritos –, e articulado a uma concepção de orçamento como locus de concretização de valores republicanos (transparência, impessoalidade, responsabilidade fiscal). Se, nos casos anteriores, o uso desse poder de veto era intermitente e muitas vezes neutralizado pelo tempo, no RP-9 o Tribunal não apenas declara inconstitucionais práticas reiteradas do Congresso, como também invalida atos normativos supervenientes (Ato Conjunto n.º 1/2021 e Resolução n.º 2/2021-CN) e redefine os contornos legítimos das emendas de relator. O STF reafirma, assim, a imagem de “seguro contra riscos políticos” e de árbitro da conformidade funcional entre os Poderes, que já estava sugerida nas análises sobre a ADI 4.048, mas agora em um caso de enorme visibilidade pública e com vocabulário normativo mais incisivo.

A tensão entre autocontenção e intervenção estruturante também se reposiciona. O padrão histórico reconstruído por Natália e Guerra indica que a Corte, mesmo após admitir o controle de leis orçamentárias, tende a agir com deferência, evitando reabrir integralmente a LOA ou reescrever rubrica por rubrica, usando o decurso do tempo, a perda de objeto e argumentos formais (subsidiariedade, inadequação da via eleita) como barreiras à intervenção. Na ADPF 854, esse discurso não desaparece, parte da divergência, especialmente observada em André Mendonça e Nunes Marques, continua a insistir nos riscos de uma “reforma de governança orçamentária” promovida pelo Judiciário, na necessidade de respeito às escolhas regimentais do Congresso e na ideia de que o RP-9 seria mais sintoma do que causa das patologias do sistema. A maioria, contudo, afasta essa autocontenção como resposta suficiente em face de uma violação qualificada aos preceitos de transparência e impessoalidade, e opta por remédios de feição estrutural: declara incompatíveis práticas institucionais reiteradas, fixa tese vinculante, impõe transparência retroativa e prospectiva e redesenha os limites de uso de determinada categoria programática (RP-9). Não se trata de uma ingerência plena na alocação de recursos, o Tribunal não redistribui valores, nem reabre o orçamento linha a linha, mas de uma intervenção criativa sobre o modo de funcionamento do processo orçamentário e sobre a própria arquitetura das emendas parlamentares.

Por fim, o debate sobre o cabimento da ADPF consolida e amplia o movimento de afastamento da leitura formalista anterior a 2008. Se, no período estudado por Natália, o STF frequentemente recusava o conhecimento de ações contra leis orçamentárias por falta de abstração ou por entender que se tratava de matéria interna corporis, a ADPF 854 se insere em uma linha inaugurada pela ADI 4.048 e desenvolvida em precedentes como a ADPF 347 e a ADPF 709, em que a Corte reputa admissível o uso da arguição para impugnar “comportamento reiterado da Administração pública tido como inconstitucional”. No caso do RP-9, essa lógica é levada um passo adiante: o objeto não é apenas a validade abstrata de dispositivos da LOA ou da LDO, mas um conjunto de práticas

orçamentárias, omissões de transparência e arranjos institucionais consolidados no interior do Congresso e na relação deste com o Executivo. O controle deixa de ser apenas normativo para assumir contornos explicitamente sistêmicos.

Em síntese, o “caso do orçamento secreto” não representa uma ruptura absoluta com o padrão histórico de atuação do STF em matéria orçamentária, o Tribunal continua condicionado pela temporalidade das leis de despesa, ainda aplica a perda de objeto a normas revogadas e mantém, em parte, o discurso de deferência às escolhas políticas do Parlamento. Ao mesmo tempo, contudo, a ADPF 854 marca uma inflexão significativa diante de uma violação estrutural aos preceitos de transparência e impessoalidade, a Corte aceita exercitar de modo afirmativo o seu poder de veto, reconhece práticas e omissões institucionais como objeto legítimo de controle abstrato e constrói remédios de natureza estrutural que reconfiguram, em alguma medida, o regime de emendas parlamentares e o próprio desenho do processo orçamentário.

6. A Fase de Execução e os Desdobramentos Posteriores - ANÁLISE DAS DECISÕES MONOCRÁTICAS/DESPACHOS POSTERIORES NA ADPF 854

Em 19 de dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes os pedidos formulados nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, concluindo, em sede de mérito, o chamado “caso do orçamento secreto”. O acórdão da ADPF 854 foi publicado em 28 de abril de 2023 e transitou em julgado em 9 de maio de 2023¹¹⁴. O percurso temporal do processo é, por si só, significativo: a ação foi ajuizada pelo PSOL em 27 de abril de 2021, houve sucessivas decisões cautelares ao longo de 2021 e 2022, e, ainda assim, o Tribunal não extinguiu a ação por perda de objeto em razão da anualidade orçamentária. Ao contrário do padrão mapeado pelas

¹¹⁴ As datas das certidões de julgado são diferentes para cada ação. Essa data se refere à certidão de julgado das ADPFs/DF 854 e 851. A ADPF 850 transitou em julgado no dia 14.set. 2023. E a ADPF 1.014 teve sua certidão de trânsito em julgado emitida no dia 23. out. 2024.

monografias, em que a combinação entre o tempo do processo e o tempo do orçamento frequentemente conduzia à prejudicialidade, aqui se tem um julgamento de mérito formalmente tardio, mas politicamente relevante, em que a “palavra final” não se resume à liminar.

A peculiaridade do caso, contudo, se torna ainda mais evidente na fase posterior ao trânsito em julgado. Em 4 de setembro de 2023, a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional – Brasil, todas já admitidas como *amici curiae*, protocolaram manifestação idêntica na ADPF 850 e na ADPF 854¹¹⁵, noticiando a ocorrência de “fatos novos” que indicariam a persistência de práticas orçamentárias incompatíveis com a decisão do STF. As entidades apontaram, entre outros elementos, o uso de novas modalidades de emendas e transferências especiais em condições de opacidade, bem como o descumprimento das determinações de transparência fixadas no acórdão.

A resposta institucional a essa mesma manifestação, nas duas ações, revela uma inflexão importante na forma de compreender a “fase de execução” do julgado. Na ADPF 850, no dia 14 de setembro de 2023, ainda sob relatoria da Ministra Rosa Weber¹¹⁶, a reação institucional à petição dos *amici curiae* seguiu a lógica oposta àquela que mais tarde prevaleceria na ADPF 854. Diante das manifestações do Partido Novo e da Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil (Petição n.º 102.303/2023), todas “para noticiar a ocorrência de fatos novos, alegadamente violadores da autoridade da decisão proferida no julgamento final de mérito”¹¹⁷, a relatora registra, em primeiro lugar, que o

¹¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manifestação da Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil*, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF. eDoc 374, ID 99344940, petição 102300/2023. 4 set. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770747005&prcID=6199750#>. Acesso em: 11 set. 2025.

¹¹⁶ Com a aposentadoria da Ministra Rosa Weber, a relatoria das ações foi assumida pelo Ministro Flávio Dino, por redistribuição nos termos do art. 38 do Regimento Interno do STF.

Plenário já havia julgado procedente a arguição, “em decisão final de mérito proferida na Sessão de 19.12.2022”, com trânsito em julgado e determinação de arquivamento imediato dos autos. Esse ponto não é meramente formal: Rosa Weber reafirma uma concepção clássica de processo de controle abstrato, em que, uma vez proferida a decisão definitiva e certificada a coisa julgada, “exauriu-se a jurisdição desta Corte”, inexistindo espaço para um acompanhamento posterior da execução do julgado nos próprios autos da ADPF 850¹¹⁸.

A partir desse enquadramento, a Ministra rejeita expressamente a tentativa de transformar o processo objetivo em um canal permanente de monitoramento do cumprimento das ordens estruturais. O fundamento central está nos limites da atuação do *amicus curiae*. Rosa Weber reconhece a legitimidade democrática e técnica da intervenção desses sujeitos, mas traça uma linha rígida quanto ao seu papel:

Não cabe, contudo, ao *amicus curiae* agir como se fosse parte, de modo a modificar o objeto da lide — seja para ampliar o pedido ou adicionar fatos novos ao escopo da controvérsia —, requisitar diligências, impugnar atos processuais, deduzir pedido de tutela de urgência, recorrer das decisões, requerer a modulação de seus efeitos, instaurar o procedimento de cumprimento ou execução de seu conteúdo, ou de qualquer outra maneira, exorbitar os limites de sua atuação processual.¹¹⁹

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manifestação da Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF*. eDoc 374, ID 99344940, petição 102300/2023. 4 set. 2023. p. 2 Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770747005&prcID=6199750#>. Acesso em: 11 set. 2025.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF*, Rel. Min. Rosa Weber. Trânsito em julgado em 14 set. 2023. Determinação de arquivamento dos autos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361019734&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF*, Rel. Min. Rosa Weber. Trânsito em julgado em 14 set. 2023. Determinação de arquivamento dos autos. 4. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361019734&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

Ao invocar essa lista de vedações, a relatora não apenas indefere os pedidos formulados, mas também fixa uma leitura restritiva do modelo de processo constitucional na qual o controle estrutural até pode ser exercido, mas ele se exaure com a decisão de mérito, não se convertendo, por inércia, em um regime de supervisão continuada dentro da mesma ação.

Esse despacho, portanto, leva a uma determinada compreensão de encerramento do ciclo processual nas ações de controle abstrato quando transitado em julgado o acórdão e arquivados os autos, fatos novos ou alegado descumprimento das ordens estruturais não são apreciados na própria ADPF, sobretudo quando veiculados por *amici curiae*, cuja atuação permanece concebida como essencialmente colaborativa e não substitutiva da das partes legitimadas. É exatamente essa moldura, de exaustão da jurisdição e de contenção do papel dos amici, que será tensionada pela atuação posterior do Ministro Flávio Dino na ADPF 854, ao admitir as mesmas organizações como gatilho para uma “fase de execução” estrutural e reabrir, na prática, o debate sobre a implementação das decisões do Plenário.

Na ADPF 854, já sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, a mesma manifestação das entidades de controle social produz efeito diametralmente oposto ao verificado na ADPF 850. Em despacho de abril de 2024, o relator parte justamente do conteúdo do acórdão de mérito, lembrando que a ADPF 854 foi julgada procedente para declarar a incompatibilidade, com a Constituição, das práticas associadas ao “orçamento secreto” e impor obrigações positivas de transparência, publicidade e identificação de autores e beneficiários das emendas de relator – para qualificar a petição das associações não como tentativa de reabrir o debate abstrato, mas como “notícia de descumprimento” de decisão já proferida¹²⁰.

A peça é formalmente tratada como comunicação de possível violação à autoridade do julgado, e não como aditamento da causa de pedir ou

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão monocrática interlocutória na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF*, Rel. Min. Flávio Dino. ID caefa17b. 15 jul. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778548993&prcID=6199750#>. Acesso em: 11 set. 2025.

ampliação do pedido. A partir dessa moldura, o Ministro determina a intimação dos “interessados” (PSOL, Presidente da República, Congresso Nacional, Senado e Câmara dos Deputados) para que se manifestem, em quinze dias, sobre os fatos narrados, explicitando que se examinará a conformidade de práticas orçamentárias supervenientes com os comandos estruturais fixados no acórdão, em especial aqueles voltados à publicidade, rastreabilidade e accountability das despesas classificadas como RP 9. Nesse gesto está a razão técnico-processual que permite “retomar” a tramitação após o trânsito em julgado, a ADPF deixa de ser vista como processo esgotado e passa a ser tratada como locus de cumprimento e garantia da autoridade da decisão, à luz do art. 1º da Lei 9.882/99 (evitar ou reparar lesão decorrente de atos estatais reiterados)¹²¹, e não como simples ação voltada à invalidação pontual de atos normativos.

Esse enquadramento é densificado pelas decisões subsequentes. Em despacho monocrático de julho de 2024, ao analisar pedidos de novos amici e de participação direta de entidades da sociedade civil na audiência de conciliação, o Ministro afirma expressamente que o processo “já se encontra em fase de execução” e que eventual composição “depende exclusivamente das partes, ou seja, os vários órgãos da União e o partido autor”, indeferindo a ampliação da intervenção de terceiros, mas garantindo acesso posterior às informações e a possibilidade de apresentação de memoriais técnicos¹²².

Na sequência, ao reexaminar pedidos das mesmas entidades, reconsidera parcialmente essa posição para admiti-las como observadoras da audiência, ao mesmo tempo em que convoca a juíza responsável pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol) e um especialista do

¹²¹ LEI No 9.882, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm

¹²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão monocrática interlocutória na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF*, Rel. Min. Flávio Dino. ID caefa17b. 15 jul. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778548993&prcID=6199750#>. Acesso em: 11 set. 2025.

Núcleo de Processos Estruturais Constitucionais (NUPEC) para acompanhar a sessão e auxiliar na superação de dúvidas técnicas¹²³.

O desenho procedimental passa a combinar um “núcleo duro” de negociação entre os atores institucionais diretamente responsáveis pela execução orçamentária; com canais de participação qualificada dos *amici*; e um suporte técnico interno do próprio STF, típico de processos em que a Corte assume função de gestora da implementação, e não apenas de julgadora binária de procedência/improcedência. Mais adiante, no referendo de 2025, o relator qualifica a ADPF 854 e ADIs conexas como “processos estruturais”, aptos a comportar “medidas estruturantes” em qualquer fase, e referência a homologação de um plano de trabalho conjunto entre Executivo e Legislativo como etapa do cumprimento da decisão, e não como ato político autônomo estranho ao processo¹²⁴.

À luz das unidades de análise construídas a partir das monografias, esses documentos sugerem ao menos três movimentos relevantes. Primeiro, quanto à temporalidade, o tempo continua a importar, o mérito foi julgado após o encerramento do exercício financeiro principal e parte do objeto foi atingida por perda de objeto, mas deixa de operar apenas como fator de esvaziamento do controle para se converter em dimensão de um processo de implementação continuada, fatos supervenientes (como a reconfiguração das práticas sob a rubrica de “emendas PIX” ou outros expedientes) são incorporados como etapas de verificação de cumprimento, e não como justificativa automática de extinção. Segundo, no plano do papel político do STF, a Corte não apenas exerce um poder de veto sobre um arranjo específico (RP 9), mas, ao admitir a ADPF como processo em fase de execução, com audiência de conciliação, envolvimento de órgãos de

¹²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Despacho na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF*, Rel. Min. Flávio Dino. ID 34fd280a. 29 jul. 2024. (Intimação de especialista do Núcleo de Processos Estruturais Constitucionais – NUPEC). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778694417&prcID=6199750#>. Acesso em: 11 set. 2025.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF*, Rel. Min. Flávio Dino. 27 abr. 2025. (Determina a intimação do Deputado Sóstenes Cavalcante e qualifica a ADPF 854 e as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 como processos estruturais). Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786411483&prcID=6199750#>. Acesso em: 11 set. 2025.

controle (CGU) e núcleos internos especializados (NUPEC, Nusol), aproxima-se do modelo de controle “deferencial incremental” descrito por Menegat e Perez, 2025, como um controle estrutural, dialogado, que redesenha limites institucionais sem substituir integralmente a discricionariedade dos demais Poderes.

Terceiro, na chave autocontenção versus intervenção estruturante, as decisões revelam um arranjo híbrido: o relator respeita o trânsito em julgado e os limites de participação de terceiros (invocando precedentes sobre o *amicus curiae*), mas, ao mesmo tempo, afirma a permanência da jurisdição para zelar pela efetividade da decisão e admite a mutabilidade do objeto – característica típica dos litígios estruturais, em que a sentença inaugura uma cadeia de ordens de implementação contínua

Em síntese, a leitura conjunta dessas peças permite sustentar que a ADPF 854, na fase de execução, deixa de ser apenas um “caso decidido” e se converte em plataforma de monitoramento e ajuste institucional das práticas orçamentárias, o que marca uma inflexão importante em relação ao padrão histórico de atuação do STF em matéria orçamentária mapeado pelas monografias.

7. CONCLUSÃO

7.1. Síntese dos resultados da pesquisa

Ao longo dos capítulos anteriores, esta monografia procurou reconstruir, em detalhe, o percurso das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 e, em especial, o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao chamado “orçamento secreto” na ADPF 854, do ajuizamento à fase de “execução” sob a nova relatoria. A partir das unidades de análise inspiradas nas monografias de Natália Pires de Vasconcelos e Arthur Halfeld Nunes Guerra, buscou-se responder em que medida o julgamento e a fase posterior de execução da ADPF 854 representam continuidade, ruptura ou inflexão em relação ao padrão histórico de atuação da Corte em matéria orçamentária.

Do ponto de vista da temporalidade e da perda de objeto, o caso confirma parcialmente o diagnóstico prévio, no qual a liminar continua a ser

um *locus* decisivo de intervenção, capaz de reconfigurar o funcionamento do orçamento dentro do próprio exercício financeiro. A concessão da medida cautelar por Rosa Weber, e o seu referendo célere pelo Plenário, seguem a lógica descrita por Natália Pires, na qual a fase liminar concentra a “palavra efetiva” do Tribunal sobre o orçamento. Ao mesmo tempo, porém, o caso se afasta do padrão de simples esvaziamento pelo decurso do tempo pelo fato do julgamento de mérito ocorrer quase dois anos após o ajuizamento, quando o exercício de referência já se encerrou, sem que isso leve à extinção automática por perda de objeto. A Corte opta por manter a jurisdição e proferir decisão definitiva com comandos retroativos de transparência, em linha com a “jurisprudência excepcional” mapeada por Guerra, mas em escala e densidade inéditas.

Na dimensão específica da perda de objeto, o julgamento da ADPF 854 revela uma inflexão importante em relação ao padrão histórico. De um lado, o Tribunal reafirma, quanto ao Decreto n.º 11.190/2022 (impugnado na própria ADPF 854 e na ADPF 1.014), a jurisprudência consolidada segundo a qual a revogação superveniente da norma impugnada acarreta a extinção do processo por perda de objeto, independentemente da existência de efeitos residuais. Esse reconhecimento de prejudicialidade parcial ecoa exatamente o problema da temporalidade descrito pelas monografias que é a vigência efêmera de leis e atos orçamentários continua a operar como fator estrutural de esvaziamento do controle concentrado. De outro lado, contudo, a Corte recusa a lógica “tudo ou nada” que marcava o tratamento clássico da perda de objeto. Em vez de deixar que a revogação do decreto contaminasse todo o litígio, o STF prossegue no exame das práticas orçamentárias sistêmicas associadas ao RP-9, declara sua incompatibilidade com a Constituição e impõe comandos estruturais. Em suma, a perda de objeto é acolhida como óbice pontual (em relação ao ato supervenientemente revogado), mas não como barreira absoluta à intervenção. A ADPF 854 mostra que, diante de um arranjo institucional dotado de gravidade e repetição, a Corte está disposta a usar a ADPF como mecanismo apto a enfrentar o fenômeno de forma geral e eficaz, rompendo, ao menos em parte, com o padrão em que a temporalidade das normas

orçamentárias implicava, quase automaticamente, a inviabilização do controle de mérito.

No que concerne ao grau de deferência ou intervenção, a ADPF 854 também combina elementos de continuidade e deslocamento. De um lado, o STF evita reabrir integralmente as leis orçamentárias, não redistribui valores já executados e não substitui o Congresso na definição minuciosa das prioridades de gasto. A retórica de separação de poderes e respeito ao espaço de conformação do Legislativo e do Executivo segue presente nos votos, inclusive na maioria vencedora. De outro, a Corte assume um papel nitidamente mais afirmativo ao qualificar o RP 9 como mecanismo estruturalmente incompatível com os princípios republicano e democrático, declarar a inconstitucionalidade de atos normativos do Congresso e impor ordens de transparência retroativa, que atingem exercícios anteriores e redesenham, na prática, o regime de execução das emendas do relator.

A análise dos votos individuais reforça essa percepção de inflexão. Ministra Rosa Weber e os ministros que a acompanham integralmente articulam um discurso robusto sobre a opacidade, a captura do orçamento e a violação de parâmetros básicos de moralidade, publicidade e impessoalidade, aproximando o controle orçamentário de uma lógica de defesa de “condições de possibilidade” da democracia. Cármen Lúcia explicita o papel do STF como árbitro das tensões entre Executivo e Legislativo e guardião dos limites do presidencialismo, ao insistir que o Executivo não pode ser alijado do poder de cadenciar a execução do orçamento. Alexandre de Moraes, por sua vez, propõe equiparar o regime de transparência das RP 9 às RP 6, enquanto Dias Toffoli e Gilmar Mendes, embora mais cautelosos nos efeitos, reconhecem o problema sistêmico e apostam em soluções normativas e procedimentais para reordenar o jogo orçamentário. Mesmo as posições vencidas parcial ou substancialmente partilham o diagnóstico de que o modelo vigente é disfuncional, a divergência, portanto, se concentra na extensão e no desenho dos remédios.

É, contudo, na fase posterior ao julgamento de mérito que a inflexão se torna mais visível. Sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, a ADPF 854 deixa de ser tratada como um processo “encerrado” com o trânsito em julgado e passa a operar como eixo de monitoramento e ajuste institucional. O despacho que acolhe a manifestação dos *amici curiae* noticiando descumprimento parcial da decisão, convoca as partes políticas a se manifestarem e desencadeia uma sequência de despachos, audiências de conciliação e pedidos de informação, contrasta diretamente com o entendimento de Rosa Weber, na ADPF 850, de que a jurisdição estaria exaurida e de que o *amicus* não poderia “agir como se parte fosse” para reabrir a controvérsia.

Esse redesenho procedimental é aprofundado pela convocação de representantes do Executivo e do Legislativo para elaboração de um plano de trabalho conjunto, pela atuação do NUPEC como suporte técnico e pela própria qualificação, no despacho de referendo, da ADPF 854 (e de ações conexas) como processo estrutural. Em vez de limitar-se à declaração de inconstitucionalidade de atos normativos, o STF passa a gerir um ciclo de cumprimento, conciliação e revisão, no qual a efetividade da decisão se torna objeto explícito de preocupação. O Tribunal assume, assim, não apenas o papel de “poder de veto” descrito por Natália Pires, mas em um momento que se acreditava na autocontenção do Tribunal¹²⁵, mas o de mediador de um arranjo de governança orçamentária que busca afastar práticas viabilizadoras do “orçamento secreto” em sentido amplo, inclusive em novas formas de distribuição discricionária de emendas.

¹²⁵ À luz dos achados de Natália Pires de Vasconcelos, o STF emerge, no campo orçamentário, como algo mais do que um “intérprete constitucional” ou um solucionador pretoriano de conflitos individuais: a Corte se converte em ator político e em verdadeiro lócus de disputa entre Executivo e Legislativo. Seu poder de veto, exercido por meio do controle concentrado, adquire centralidade ao permitir que o Tribunal interfira na escolha de qual projeto prevalece – se o do Presidente, se o do Congresso, se a medida provisória, se a emenda parlamentar –, ainda que tal função não tenha sido originalmente desenhada pelas normas que estruturam o sistema orçamentário (VASCONCELOS, 2010, p. 174-175). Ao mesmo tempo, a autora mostra que essa ampliação de poder convive com mecanismos consistentes de autocontenção. Mesmo após a virada da ADI 4.048, que afastou a tese da lei meramente formal e reconheceu a controlabilidade abstrata das leis orçamentárias, o Supremo frequentemente “ata e desata” as próprias mãos

Em síntese, os achados da pesquisa indicam que o “caso do orçamento secreto” não representa nem uma simples continuidade do padrão histórico, nem uma ruptura total. Trata-se de uma inflexão, então o STF permanece condicionado pela anualidade orçamentária, pela preocupação com a separação de poderes e pelos limites autoimpostos de deferência, mas, diante de uma violação estrutural à transparência e à igualdade republicana, reconfigura a intensidade e a forma de sua intervenção. O Tribunal combina a lógica tradicional do controle abstrato com técnicas próprias de processos estruturais, como ordens abertas, plano de trabalho, audiências de conciliação, monitoramento e passa a desempenhar um papel mais ativo na recomposição das regras do jogo orçamentário, sem abandonar por completo a gramática da autocontenção.

7.2. Limitações do estudo e possíveis desenvolvimentos futuros

A primeira limitação desta pesquisa decorre do próprio recorte metodológico adotado. Ao privilegiar o estudo intensivo de um conjunto limitado de ações (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014), com foco particular na ADPF 854, o trabalho opta deliberadamente pela profundidade analítica em detrimento da abrangência. Isso significa que as conclusões sobre continuidade, ruptura e inflexão estão ancoradas em um caso paradigmático, mas ainda assim singular, e não em um mapeamento exaustivo de toda a jurisprudência orçamentária do STF no período recente.

Em segundo lugar, a pesquisa se baseia exclusivamente em fontes documentais oficiais, acórdãos, votos, despachos, manifestações de partes e *amici curiae*, extraídas da página eletrônica do STF. Não foram mobilizadas entrevistas com atores institucionais nem análise de mídia, o que limita a compreensão dos cálculos políticos e das estratégias internas que podem ter influenciado o *timing* dos julgamentos, a redação dos remédios e a escolha da via conciliatória. A leitura das decisões permite inferir preocupações com legitimidade, viabilidade e risco de descumprimento, mas não captura integralmente a dimensão informal das negociações entre Poderes.

Uma terceira limitação diz respeito ao recorte temporal. O acompanhamento das decisões monocráticas e despachos posteriores foi realizado até o momento em que o *corpus* empírico se tornou suficientemente denso para permitir análise qualitativa, mas o processo permanece em evolução. A qualificação da ADPF 854 como processo estrutural e a implementação do plano de trabalho homologado pelo Plenário apontam para um ciclo potencialmente longo de monitoramento e ajustes. Novas decisões, conflitos e arranjos normativos podem reforçar, relativizar ou complexificar os achados aqui apresentados, de modo que a conclusão desta monografia é, por definição, provisória.

Essas limitações, porém, abrem espaço para desdobramentos futuros. Uma agenda promissora consistiria em acompanhar longitudinalmente a ADPF 854 e as ações correlatas (como a ADI 7.688) nos próximos anos, mapeando se o STF consolida uma prática estável de processos estruturais em matéria orçamentária ou se o caso do orçamento secreto se mantém como anomalia. Outra vertente relevante seria a ampliação do universo empírico para incluir novos casos de controle abstrato envolvendo orçamento impositivo, “emendas pix” e outros mecanismos de distribuição discricionária de recursos, a fim de verificar se as técnicas de conciliação, planos de trabalho e monitoramento se difundem para além do RP 9.

Por fim, o cruzamento entre a análise jurisprudencial e outras fontes empíricas, como dados de execução orçamentária, decisões do Tribunal de Contas da União e pesquisas de ciência política sobre coalizão governista e coordenação legislativa, poderia aprofundar a compreensão do STF como ator político no campo orçamentário. Entrevistas com ministros, assessores e técnicos envolvidos na construção do plano de trabalho estruturante também contribuiriam para esclarecer em que medida a Corte se percebe como gestora de um arranjo de governança orçamentária e quais são, na prática, os limites que reconhece para esse papel. Esses caminhos apontam para uma agenda de pesquisa que, ao mesmo tempo em que dialoga com a agenda de pesquisa da Escola de Formação, acompanha a transformação em curso da jurisdição constitucional sobre o orçamento no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decisões%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf.

Acesso em: 11 out. 2025.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira. In: *Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da LOA 2020. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da LOA 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 850/DF. Despacho. Rel. Min. Rosa Weber. 14 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361019734&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Medida Cautelar. Rel. Min. Rosa Weber. 05 nov. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Referendo da Medida Cautelar. Rel. Min. Rosa Weber. 11 nov. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457&prcID=6199750>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Julgamento de mérito. 19 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Decisão monocrática ad referendum. Rel. Min. Rosa Weber. 06 dez. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758587475&prcID=6199750>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Despacho. Rel. Min. Flávio Dino. 14 mar. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15377956485&ext=.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Despacho. Rel. Min. Flávio Dino. 25 mar. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375073042&ext=.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Decisão monocrática interlocutória. Rel. Min. Flávio Dino. 15 jul. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778548993&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Despacho convocando audiência de conciliação. 17 jun. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777755769&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Despacho intimando especialista do NUPEC. 29 jul. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778694417&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Referendo. 27 abr. 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786411483&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Termo de audiência de conciliação. 1º ago. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778742326&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Manifestação da Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional – Brasil. 04 set. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770747005&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Manifestação da Câmara dos Deputados. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776867395&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Manifestação do Senado Federal. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776945194&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Manifestação do PSOL. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776867395&prcID=6199750>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1014/DF. Petição 137.286/2024. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781311282&prcID=6492811>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1014/DF. Decisão. Rel. Min. Flávio Dino. 23 out. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781445678&prcID=6492811>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4048/DF. Medida Cautelar. Rel. Min. Gilmar Mendes. 14 maio 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4049/DF. Medida Cautelar. Rel. Min. Ayres Britto. 05 nov. 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7688/DF. Decisão. Rel. Min. Gilmar Mendes. 30 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368729402&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno. Disponível em: <https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/1737>. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação nº 014.280/2021-3. Rel. Min. Weder de Oliveira. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1428020213>. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 006.095/2022-4. Rel. Min. Walton Alencar. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1428020213>. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 006.438/2022-9. Rel. Min. Walton Alencar. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/1428020213>. Acesso em: 2 nov. 2025.

CONTI, José Maurício. Orçamento secreto 2.0: os repasses sem transparência e a farra fiscal. In: *A luta pelo direito financeiro*. São Paulo: Blucher, 2024.

DANTAS, Eduardo Sousa. Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 22 nov. 2025.

DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2019. Acesso em: 22 nov. 2025.

EXAME. Apoio a Bolsonaro no Congresso só é melhor que o de Dilma. Disponível em: <https://exame.com/brasil/apoio-a-bolsonaro-no-congresso-so-e-melhor-que-de-dilma-veja-partidos-que-mais-votaram-com-presidente/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

FOLHA DE S.PAULO. Projeto do Congresso sobre transparência de emendas dribla STF. 18 mar. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/03/congresso-aprova-projeto->

[que-dribla-stf-e-mantem-sigilo-a-autores-de-emendas.shtml](#). Acesso em: 23 jun. 2025.

FOLHA DE S.PAULO. Congresso aprova projeto que dribla STF. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/03/congresso-aprova-projeto-que-dribla-stf-e-mantem-sigilo-a-autores-de-emendas.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2025.

FOLHA DE S.PAULO. STF marca 11 a 0 e confirma decisão de Dino. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/03/stf-marca-11-a-0-e-confirma-decisao-de-dino-que-liberou-parte-das-emendas.shtml>. Acesso em: 25 jun. 2025.

G1. PT perde deputados, PSL ganha 52 representantes. 08 out. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml>. Acesso em: 20 jun. 2025.

GAZETA DO POVO. Qual o destino da base ideológica de Bolsonaro? Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/qual-destino-base-ideologica-bolsonaro-partido-eleicoes/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

GIAMBIAGI, Fábio; HARTUNG, Paulo; MENDES, Paulo José. As emendas parlamentares como mecanismo de captura do orçamento. *Conjuntura Econômica*, 2021. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-10/conjuntura-economica-2021-09-baixa.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

GLEZER, Rubens. *Catimba constitucional: o STF, do antijogo à crise constitucional*. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

GUERRA, Arthur Halfeld Nunes. *Controle de constitucionalidade de leis orçamentárias no STF*. SBDP, 2023. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Arthur-Guerra.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

HARTUNG, Pedro; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fábio. As emendas de relator e as narrativas falaciosas. IBRE/FGV, 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/emendas-de-relator-e-narrativas-falaciosas>.

Acesso em: 20 jun. 2025.

INFORMAÇÃO 115671/2021 – STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758550430&prcID=6199750>. Acesso em: 20 nov. 2025.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, n. 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MACHADO, Augusto Alexandre. A execução do orçamento e a eficiência da administração. *Revista de Direito Administrativo*, 1948. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10670/9664>.

Acesso em: 20 jun. 2025.

MARTINS, Gustavo Veloso. Processo Legislativo Orçamentário Federal. Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4702>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MATTOS, Karen Denise Gonçalves. *Democracia e diálogo institucional*. Dissertação (Mestrado). USP, 2014. Acesso em: 25 jun. 2025.

MENEGAT, Fernando; PEREZ, Marcos Augusto. Processo estrutural no controle da administração pública. *Suprema*, 2025. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/371/216>.

Acesso em: 11 set. 2025.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. Tese (Doutorado). USP, 2008. Acesso em: 25 jun. 2025.

OLIVEIRA, Fabiano Lopes de; CUNHA, Lucas Gualtieri. Reformar o STF? *Estudos Institucionais*, v. 6, n. 1, 2020. Acesso em: 20 jun. 2025.

PETIÇÃO 112920/2021 – STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758402509&prcID=6199750>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PETIÇÃO 114084/2021 – STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758465911&prcID=6199750>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PETIÇÃO 117543/2021 – STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758651805&prcID=6199750>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PIRES, Breno; SHALDERS, André; AFFONSO, Julia. Orçamento secreto bilionário banca trator superfaturado. *O Estado de S. Paulo*, 08 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

PIRES, Breno; SHALDERS, André; AFFONSO, Julia. Licitação prevê pagar R\$ 732 milhões a mais. *O Estado de S. Paulo*, 02 abr. 2022. Acesso em: 16 nov. 2025.

PIRES, Breno; SHALDERS, André; AFFONSO, Julia. Governo abandona obras e monta 'escolas fake'. *O Estado de S. Paulo*, 02 abr. 2022. Acesso em: 16 nov. 2025.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público. *Reflexão Contábil*, v. 25, n. 2, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PIRCHIO, Isabelle. Monografia SBDP. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2025/03/IsabelleRevillaPirchio.Monografia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775231/>.

Acesso em: 23 jun. 2025.

PISCITELLI, Tathiane. *Direito financeiro*. 10. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777471/>.

Acesso em: 25 jun. 2025.

PINTO, Élide Graziane. Orçamento secreto é sintoma de arbitrariedade. CONJUR, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr19/contas-vista-orcamento-secreto-sintoma-arbitrariedade-descontinuidade-estruturais>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PINTO, Élide Graziane. Orçamento secreto majora riscos. CONJUR, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-18/contas-vista-orcamentosecreto-majora-ganhos-curto-prazo-risco-corrupcao>. Acesso em: 20 jun. 2025.

RESENDE, Fabrício Contato Lopes. *Diálogo institucional entre Legislativo e Judiciário*. Tese (Doutorado). USP, 2017. Acesso em: 25 jun. 2025.

RESOLUÇÃO nº 1/2006 – Congresso Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 20 jun. 2025.

RESOLUÇÃO nº 2/2021 – Congresso Nacional. Acesso em: 20 jun. 2025.

SALDAÑA, Paulo. Governo Bolsonaro gasta mais com kit robótica. *Folha de S.Paulo*, 24 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/governo-bolsonaro-gasta-mais-com-kit-robotica-a-aliados-do-que-com-obras-de-creche.shtml>.

Acesso em: 16 nov. 2025.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: reavaliação. *Revista de Administração Pública*, 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/8549>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SANTOS, F. R.; JANKOSKI, A. R. M. C.; OLIVEIRA, A. G.; RASOTO, V. I. O orçamento-programa e as políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, 2017. Acesso em: 14 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF julga orçamento secreto inconstitucional. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

VASCONCELOS, Natália Pires de. *O STF e o orçamento*. SBDP, 2010. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/03/161_Monografia-Natalia-Pires.pdf. Acesso em: 20 jun. 2025.