

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

**ANA PAULA BASSO**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

**FABIO FERNANDES NEVES BENFATTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito tributário e financeiro I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jonathan Barros Vita, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antônio Carlos Diniz Murta – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-316-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

---

### **Apresentação**

#### DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

#### APRESENTAÇÃO

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) tem a satisfação de anunciar a realização do seu XXXII Congresso Nacional, que ocorreu entre os dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie. “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito” — reflete os desafios e as oportunidades de um mundo em profunda transformação. A proposta é um convite à reflexão em um momento histórico marcado pela intensificação das interconexões globais — econômicas, políticas, culturais e tecnológicas — que tensionam as fronteiras tradicionais dos Estados e colocam o Direito diante de novas exigências e dilemas.

A SUBSTITUIÇÃO DO ICMS E DO ISS PELO IBS NA REFORMA TRIBUTÁRIA, Liane Francisca Hüning Pazinato, Vinicius Ruas Duarte, Os impactos da Reforma Tributária no cenário nacional, com ênfase nas alterações relativas ao ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e ao ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), que serão substituídos pelo IBS (Imposto sobre Bens e Serviços). A pesquisa busca examinar os reflexos e implicações dessas mudanças no campo do direito tributário. O desenvolvimento do estudo foi estruturado em quatro etapas. Na primeira, são apresentadas noções gerais sobre o ICMS, abordando aspectos como seu fato gerador, base de cálculo e alíquota. Na segunda etapa, analisam-se os mesmos elementos no contexto do ISS, com foco na sua estrutura normativa e funcional. A terceira etapa é dedicada à Reforma Tributária propriamente dita, a qual propõe a substituição do ICMS e do ISS pelo IBS, com o objetivo de promover maior simplicidade e eficiência ao sistema tributário nacional. Por fim, na última etapa, discorrem-se as principais características do IBS, incluindo seu fato gerador, base de cálculo e alíquotas previstas.

A REFORMA TRIBUTÁRIA DE 2023 E O PACTO FEDERATIVO: EQUILÍBRIO OU RECENTRALIZAÇÃO DO PODER FISCAL? Ane Caroline dos Santos. Os impactos da Emenda Constitucional nº 132/2023 sobre o pacto federativo brasileiro, a partir da tensão entre uniformidade tributária e autonomia dos entes federados. Compreender até que ponto a

simplificação e padronização do sistema podem ocorrer sem comprometer a autonomia assegurada pela Constituição de 1988 a Estados e Municípios. A reforma representa apenas centralização ou se também oferece oportunidades de modernização administrativa e justiça social, além de objetivos específicos como examinar a trajetória histórica do federalismo fiscal, discutir os riscos da uniformidade excessiva e identificar potenciais efeitos da mudança legislativa. Os resultados indicam que a EC nº 132/2023 promove avanços relevantes em simplificação administrativa, transparência e redução da regressividade, mas também impõe limites à liberdade de Estados e Municípios na formulação de políticas próprias. A uniformidade deve ser entendida como mecanismo de coordenação e não de centralização absoluta, de modo que a efetividade da reforma dependerá da maneira de implementação e da preservação de espaços mínimos de autonomia local.

**OS COSTUMES COMO FONTE DO DIREITO: UMA ANÁLISE FILOSÓFICA DOS COSTUMES E SUA INCAPACIDADE DE GERAR NORMAS À LUZ DO CONSTRUCTIVISMO LÓGICO-SEMÂNTICO.** Jorge Bezerra Ewerton Martins , Vinícius Vieira , Diogo de Almeida Viana dos Santos. A classificação dos costumes em sua valoração no campo jurídico, seja enquanto veículos introdutórios de normas, seja enquanto normas já incorporadas ao ordenamento. Busca-se compreender em quais momentos e em que medida os costumes exercem influência sobre o direito positivo, atravessando a normatividade e condicionando sua eficácia. Parte-se da premissa de que há normas criadas para alterar ou suprimir costumes, assim como existem costumes capazes de transformar e ressignificar normas já estabelecidas. Tradicionalmente, a doutrina identifica os costumes como fontes do direito, porém o problema central da investigação reside em reavaliar essa condição à luz da teoria construtivista, especialmente no âmbito do Constructivismo Lógico-Semântico. Verificar se os costumes devem ser efetivamente considerados fontes do direito, analisando sua evolução histórica, sua posição na doutrina contemporânea e sua aplicação específica no direito tributário. Pretende-se, ainda, avaliar a relevância pragmática dos costumes no processo de criação normativa, examinando seu papel não apenas como elemento de conservação ou tradição, mas também como fator dinâmico de inovação jurídica.

**JUSTIÇA FISCAL E EMOÇÕES: UM OLHAR SOBRE OS SENTIMENTOS DOS CONTRIBUINTES ANTE A TRIBUTAÇÃO.** Tatiana Maria Guskow , Luciano Rosa Vicente , Liziane Paixao Silva Oliveira. O sujeito passivo tributário na qualidade de pessoa dotada de sentimentos, de modo a favorecer reflexões sobre políticas públicas de incentivo ao adimplemento tributário. Outrora, o paradigma da racionalidade humana, apartada de emoções, ensejou a elaboração de um sistema jurídico-tributário essencialmente punitivo, sendo a sanção o único mecanismo preventivo e repressivo do descumprimento das normas de conduta. Todavia, a inadimplência tributária no Brasil é elevada, beirando patamares de

30% dos valores devidos anualmente. Essa marca prejudica a idealizada justiça fiscal, pois os sujeitos pagadores pagam por si e por aqueles que se evadem. Se todos contribuíssem em suas proporções, os ônus poderiam ser reduzidos. Por meio de análise bibliográfica multidisciplinar, buscou-se identificar o processo mental de tomada de decisões sobre o cumprimento ou descumprimento de normas jurídicas, do que se inferiu a forte presença de sentimentos, sendo a culpa o gatilho propulsor da honestidade. Em uma ponderação de valores internos, o sentimento de culpa pode, porém, ser neutralizado por outros sentimentos decorrentes de experiências, percepções e emoções arquivadas na memória. O fortalecimento da moralidade tributária dos indivíduos poderia contribuir para mitigar sentimentos negativos e desenvolver sentimentos positivos, o que geraria uma relação mais próxima e respeitosa entre o Estado e os contribuintes, como forma de fomentar o adimplemento tributário e alcançar a justiça fiscal.

**O CASHBACK DA REFORMA TRIBUTÁRIA E A CONCRETIZAÇÃO DA JUSTIÇA FISCAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/2025 À LUZ DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS.** Iriana Custodia Koch , Fabiano Pires Castagna. O sistema tributário brasileiro caracteriza-se por sua complexidade e regressividade, onerando desproporcionalmente as famílias de baixa renda. A Emenda Constitucional nº 132/2023, ao instituir o Imposto sobre Valor Agregado dual (IBS e CBS), elevou o mecanismo do cashback a instrumento constitucional de justiça fiscal. Este artigo analisa criticamente a Lei Complementar nº 214/2025, responsável por regulamentar a devolução de tributos sobre o consumo, sob a ótica dos princípios constitucionais tributários e dos objetivos fundamentais da República, como a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza. Avaliando a compatibilidade do modelo com os princípios constitucionais, seus critérios de elegibilidade, formas de restituição, mecanismos de controle e competências federativas. Também são consideradas experiências estaduais, como o programa “Devolve ICMS” do Rio Grande do Sul, e internacionais, que serviram de inspiração ao modelo brasileiro. Conclui-se que, embora represente avanço normativo relevante, a operacionalização do cashback demanda monitoramento e aprimoramentos para mitigar riscos de focalização e garantir sua eficácia redistributiva.

**DEMOCRACIA CARIMBADA E O ORÇAMENTO SECRETO: O DESMONTE SILENCIOSO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL.** Gustavo Davanço Nardi. Examina, de forma crítica e interdisciplinar, o papel das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro, com ênfase nas emendas de relator-geral (RP-9), popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. Partindo da análise histórico-normativa desde a Constituição de 1988 até as recentes Emendas Constitucionais, o estudo identifica impactos significativos sobre os princípios da transparência, moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa. Introduz-

se o conceito de “democracia carimbada”, que descreve um modelo de alocação de recursos públicos orientado por interesses políticos individuais e desvinculado de critérios técnicos claros, comprometendo o planejamento estatal e a justiça fiscal. O trabalho dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destacando as decisões paradigmáticas na ADPF 850 e na ADI 7.697, que estabeleceram parâmetros para a rastreabilidade, publicidade e controle social da execução orçamentária. Utilizando abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental, o estudo propõe diretrizes jurídicas para reconstruir um processo orçamentário alinhado ao interesse público, fortalecendo a accountability, a participação social e o pacto federativo. Busca-se, assim, contribuir para a consolidação de um modelo de gestão fiscal que assegure a efetividade dos direitos fundamentais e promova um desenvolvimento nacional mais equilibrado e sustentável.

**A TRIBUTAÇÃO DA RENDA NA DISSOLUÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE.** Flávio Couto Bernardes , Tania de Cassia Linhares , Larissa Galvão Arruda Costa. Tem por escopo analisar o tratamento tributário dado à devolução de participação societária por meio de bens, direitos e valores ao sócio dissidente em uma dissolução parcial de sociedade, tanto da perspectiva da pessoa física, quanto da pessoa jurídica, à luz do entendimento adotado pela Coordenação-Geral de Tributação na Solução de Consulta Cosit n. 131, de 2016, e à luz da jurisprudência. Identificar as dissonâncias na interpretação da legislação tributária e explorar a correta classificação dos componentes do patrimônio líquido de uma empresa por ocasião da dissolução parcial de uma sociedade, a fim de se definir: o que, como e qual será a carga tributária incidente sobre os bens e direitos devolvidos ao sócio dissidente.

**TRIBUTAÇÃO COMO INFRAESTRUTURA DA SUSTENTABILIDADE: REFORMA E CAMINHOS FUTUROS.** Fernanda Ramos Konno , Enliu Rodrigues Taveira , Lídia Maria Ribas. A crescente demanda por justiça social exige a revisão do papel do sistema tributário como instrumento de desenvolvimento sustentável. Portanto, o artigo analisa a tributação como infraestrutura, para além de sua função arrecadatória, da implementação de políticas públicas voltadas à sustentabilidade no século XXI. Concepção de que os tributos são elementos estruturantes da Constituição Econômica e Financeira, articulando arrecadação, justiça distributiva e proteção ambiental. Em diálogo com teorias clássicas e contemporâneas, discute-se a função extrafiscal da tributação e o financiamento público da sustentabilidade. Examina-se também a Reforma Tributária brasileira, inaugurada pela Emenda Constitucional n. 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar n. 214/2025, destacando inovações normativas e desafios de implementação. Por fim, considera-se que a tributação deve ser, sim, entendida como infraestrutura da sustentabilidade, em especial ao considerar que a

reforma tributária (EC 132/2023 e LC 214/2025) sinaliza avanços ao incorporar princípios como simplicidade, progressividade e sustentabilidade, com seus resultados dependentes da forma como a legislação infraconstitucional será aplicada.

**A DIMENSÃO DE GÊNERO NA TRIBUTAÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A PINK TAX NO CONTEXTO BRASILEIRO.** Frank Aguiar Rodrigues. A incidência da Pink Tax no contexto da tributação de produtos voltados para mulheres. Com as transformações sociais e econômicas que redefinem o papel feminino, observa-se uma disparidade nos custos de bens e serviços destinados ao público feminino, caracterizando o fenômeno conhecido como Pink Tax. A parte teórica investiga como a tributação, muitas vezes pautada na classificação de não essencialidade dos produtos, contribui para o aumento dos preços de itens de higiene e beleza. Explora-se a relação entre a definição de essencialidade e a tributação diferenciada, evidenciando desigualdades de gênero no sistema tributário. As fontes foram selecionadas por meio de triagens online em plataformas como Google Scholar, periódicos acadêmicos, sites jurídicos e livros físicos. Realizou-se ainda uma análise comparativa qualitativa das alíquotas de IPI e ICMS incidentes sobre um rol de produtos, revelando que aqueles consumidos predominantemente por mulheres são, em geral, tributados com alíquotas superiores. O estudo também aborda a construção social da beleza como fator que influencia a tributação desses produtos, reforçando a necessidade de revisão dos princípios constitucionais tributários à luz da igualdade de gênero.

**IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS TERREIROS DE CANDOMBLÉ E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA.** Eliza Remédio Alecrim , Iara Pereira Ribeiro , Rafael Kaue Feltrim Oliveira. A internacionalização da liberdade religiosa constitui vetor fundamental para a interpretação contemporânea do direito brasileiro, especialmente diante da proteção conferida pela Constituição de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). O trabalho analisa a aplicação da imunidade tributária, assegurada aos templos de qualquer culto aos terreiros de candomblé, considerando suas peculiaridades. Parte-se do pressuposto de que a gestão tributária deve alcançar não apenas as entidades com fins lucrativos, mas também aquelas cuja finalidade principal não envolva lucros, como as instituições religiosas. Observou-se que a jurisprudência tende a reconhecer a imunidade em favor dos terreiros, especialmente em relação ao espaço físico destinado às práticas religiosas, à transmissão oral e às atividades culturais associadas. Verificou-se, ainda, que determinadas atividades complementares tem sido abrangidas por essa imunidade, embora subsistam debates quanto à extensão da proteção. Os resultados sugerem que a aplicação da imunidade aos terreiros vem se consolidando no plano jurisprudencial, em convergência com a ordem constitucional e os

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Esse processo reforça a efetividade da liberdade religiosa em sua dimensão internacionalizada, embora persistam desafios interpretativos e práticos que demandam análise contínua da temática.

Ana Paula Basso. UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. anapaula.basso@gmail.com

Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco. raymundojf@gmail.com

Fabio Fernandes Neves Benfatti Universidade do Estado de Minas Gerais. benfatti@hotmail.com



## **DEMOCRACIA CARIMBADA E O ORÇAMENTO SECRETO: O DESMONTE SILENCIOSO DA TRANSPARÊNCIA NO BRASIL**

### **RUBBER-STAMP DEMOCRACY AND THE SECRET BUDGET: THE SILENT DISMANTLING OF TRANSPARENCY IN BRAZIL**

**Gustavo Davanço Nardi**

#### **Resumo**

O artigo examina, de forma crítica e interdisciplinar, o papel das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro, com ênfase nas emendas de relator-geral (RP-9), popularmente conhecidas como “orçamento secreto”. Partindo da análise histórico-normativa desde a Constituição de 1988 até as recentes Emendas Constitucionais, o estudo identifica impactos significativos sobre os princípios da transparência, moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa. Introduz-se o conceito de “democracia carimbada”, que descreve um modelo de alocação de recursos públicos orientado por interesses políticos individuais e desvinculado de critérios técnicos claros, comprometendo o planejamento estatal e a justiça fiscal. O trabalho dialoga com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destacando as decisões paradigmáticas na ADPF 850 e na ADI 7.697, que estabeleceram parâmetros para a rastreabilidade, publicidade e controle social da execução orçamentária. Utilizando abordagem qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental, o estudo propõe diretrizes jurídicas para reconstruir um processo orçamentário alinhado ao interesse público, fortalecendo a accountability, a participação social e o pacto federativo. Busca-se, assim, contribuir para a consolidação de um modelo de gestão fiscal que assegure a efetividade dos direitos fundamentais e promova um desenvolvimento nacional mais equilibrado e sustentável.

**Palavras-chave:** Orçamento secreto, Rp-9, Transparência orçamentária, Democracia carimbada, Governança fiscal

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article critically and interdisciplinarily examines the role of parliamentary amendments in the Brazilian public budget, with emphasis on the so-called “general rapporteur amendments” (RP-9), popularly known as the “secret budget.” Based on a historical and normative analysis from the 1988 Federal Constitution to the most recent Constitutional Amendments, the study identifies significant impacts on the principles of transparency, morality, impersonality, and administrative efficiency. It introduces the concept of “stamped democracy,” which describes a model of public resource allocation guided by individual political interests and detached from clear technical criteria, thus undermining state planning and fiscal justice. The work engages with the case law of the Brazilian Federal Supreme Court, highlighting landmark rulings in ADPF 850 and ADI 7.697, which established

parameters for traceability, publicity, and social control of budget execution. Using a qualitative approach, bibliographic and documentary research, the study proposes legal guidelines to rebuild the budgetary process in line with the public interest, strengthening accountability, social participation, and the federative pact, thereby contributing to a fiscal management model that ensures the effectiveness of fundamental rights and promotes a more balanced and sustainable national development.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Secret budget, Rp-9 amendments, Budgetary transparency, Rubber-stamp democracy, Fiscal governance

## INTRODUÇÃO

A crescente instrumentalização do orçamento público brasileiro por meio das emendas parlamentares, especialmente as de relator-geral (RP-9), suscitou intensos debates jurídicos, políticos e institucionais em torno dos limites da atuação parlamentar e da garantia dos princípios republicanos.

O chamado “orçamento secreto” tornou-se símbolo de práticas opacas e clientelistas, expondo uma tensão estrutural entre a participação do Legislativo na destinação de recursos e a observância da moralidade, da publicidade e da impessoalidade na gestão orçamentária. Diante desse cenário, impõe-se o exame crítico das implicações constitucionais e democráticas da execução dessas emendas, à luz da jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e dos princípios fundamentais da ordem orçamentária.

A relevância do tema reside na necessidade de se repensar os mecanismos de alocação orçamentária como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais e de fortalecimento da accountability no exercício das funções estatais, logo a atuação parlamentar, longe de ser eliminada ou deslegitimada, deve ser reconduzida ao seu papel constitucional, fundado na transparência e na vinculação ao interesse público.

Em um país marcado por desigualdades regionais e déficits históricos de planejamento, a lógica orçamentária não pode se prestar à reprodução de dinâmicas personalistas e eleitoralistas, sob pena de desvirtuar a própria noção de orçamento como instrumento de justiça distributiva e racionalidade administrativa.

Este artigo tem como objetivo geral analisar criticamente o modelo das emendas parlamentares, com foco na figura das emendas de relator-geral, à luz dos princípios constitucionais da administração pública e das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações ADPF 850 e ADI 7.697.

Como objetivos específicos, pretende-se: (i) contextualizar a evolução histórica e normativa das emendas parlamentares; (ii) identificar os vícios de inconstitucionalidade e os efeitos práticos do modelo RP-9; (iii) discutir os fundamentos teóricos que sustentam a necessária vinculação entre orçamento público e planejamento estatal; e (iv) propor parâmetros jurídicos para a reconstrução democrática do processo orçamentário.

Para alcançar tais propósitos, o trabalho foi estruturado em quatro seções principais, além desta introdução e da conclusão, a primeira seção traça o panorama das emendas parlamentares e sua positivação no ordenamento jurídico brasileira, e a segunda analisa a deformação das emendas de relator-geral e os desafios institucionais do “orçamento secreto”, a terceira examina as decisões paradigmáticas do STF e sua contribuição para a proteção da

moralidade e da transparência, e por fim a quarta propõe diretrizes para um novo modelo de governança orçamentária, baseado na rastreabilidade e na participação social.

Nesse contexto, o presente estudo parte da hipótese de que estamos diante de uma inflexão institucional silenciosa, mas profunda, na qual o orçamento público é progressivamente capturado por dinâmicas fragmentadas de poder, distantes do planejamento estatal e da deliberação pública.

Propõe-se aqui a expressão **democracia carimbada** para nomear esse fenômeno contemporâneo: um modelo em que a alocação dos recursos públicos passa a ser determinada, em grande medida, por indicações individuais de parlamentares formalizadas por emendas, mas descoladas de critérios técnicos ou de processos transparentes.

Nessa configuração, a vontade popular, expressa no pacto constitucional e nos planos plurianuais, cede espaço à força política de quem detém o carimbo da rubrica orçamentária, invertendo a lógica republicana da atuação estatal.

O percurso metodológico adotado é qualitativo, com abordagem dedutiva e técnica de pesquisa bibliográfica e documental, parte-se da análise da legislação orçamentária, das decisões judiciais e de literatura especializada, dialogando com referenciais teóricos clássicos e contemporâneos das áreas de direito constitucional, direito financeiro e teoria democrática.

Ao combinar investigação normativa e análise crítica, busca-se oferecer uma contribuição teórica e prática para o aprimoramento do processo orçamentário em consonância com os valores da República e do Estado Democrático de Direito.

## 1. EVOLUÇÃO NORMATIVA E CONCEITUAL DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

O orçamento público é mais do que uma peça contábil; ele reflete as prioridades políticas, sociais e econômicas de uma nação, no Brasil, o sistema orçamentário foi profundamente influenciado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um modelo descentralizado, com um pacto federativo robusto e mecanismos de controle e transparência.

A transparência no orçamento público é um dos pilares fundamentais da administração financeira do Estado, garantindo que a destinação dos recursos ocorra de forma impessoal, eficiente e em conformidade com o interesse público.

No entanto, a introdução das emendas de relator-geral (RP-9) trouxe desafios significativos para a governança fiscal no Brasil, tornando-se um mecanismo que comprometeu a rastreabilidade e a publicidade na alocação de verbas. Diferentemente das emendas individuais e de bancada, as RP-9 permitiram a destinação de recursos sem identificação clara

dos parlamentares responsáveis, dificultando tanto o controle legislativo quanto o controle social sobre os gastos públicos.

Como uma evolução social, houve grandes transformações legais e constitucionais, como no artigo 166 da Constituição, em conjunto com as Emendas Constitucionais n.º 86/2015, n.º 100/2019, n.º 105/2019 e n.º 126/2022, redesenhou a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, transferindo maior protagonismo ao Parlamento na alocação de recursos públicos.

A partir dessas mudanças normativas, o conceito de emendas parlamentares ganhou relevância, sendo que inicialmente previstas como meras autorizações para a aplicação de recursos, as emendas se tornaram instrumentos impositivos que desafiam o planejamento orçamentário tradicional, obrigando o Executivo a executar as despesas indicadas pelos parlamentares.

Essa evolução trouxe inegáveis avanços na descentralização fiscal, permitindo que recursos alcançassem municípios e estados mais distantes do centro de poder federal.

Todavia, houve alguns retrocessos no que tange à transparência, eficiência e possíveis distorções na aplicação dos recursos públicos, principalmente no famoso orçamento secreto, que foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nesse ínterim o uso foi desenfreado e como ferramenta política para manobras de aprovações de medidas governamentais.

Do ponto de vista econômico, as emendas impositivas têm gerado impactos significativos no equilíbrio fiscal e na capacidade do Estado de responder às demandas sociais prioritárias, pois, como o Brasil é de dimensão continental, as emendas ajudam a resolver demandas locais que são conhecidas pelos agentes políticos municipais que levam até os deputados federais que através dessa imposição orçamentária auxiliam na execução e custo para solução de problemas sociais e principalmente que envolve saúde pública.

Importante destacar que no ordenamento constitucional existe uma rigidez orçamentária resultante da obrigatoriedade de execução dessas emendas limita a margem de manobra do Executivo, reduzindo sua capacidade de gerir crises e investir em políticas públicas estruturantes e ainda adicionalmente, o fenômeno das emendas de relator-geral, apelidado de "orçamento secreto", introduziu um novo nível de opacidade no sistema, suscitando debates sobre ética e accountability no uso do dinheiro público.

Desta maneira, deu-se início a uma nova democracia, a qual chamo de democracia carimbada, pois ela “vive” em razão dos carimbos das emendas impositivas que irão determinar os próximos projetos que serão votados e aprovados e quais locais serão beneficiados e qual o valor.

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado papel central na delimitação dos contornos constitucionais que regulam a execução das emendas parlamentares, especialmente após a elevação das emendas individuais e de bancada ao status de execução obrigatória. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.595/DF, a Corte reafirmou que essa obrigatoriedade não se reveste de caráter absoluto, devendo submeter-se aos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência, consagrados no caput do art. 37 da Constituição Federal.

A decisão evidenciou a preocupação institucional com a preservação do interesse público como critério orientador da execução orçamentária, diante dos riscos crescentes de desvirtuamento das emendas como instrumentos de barganha política ou favorecimento eleitoral.

O STF assinalou que a execução automática e sem parâmetros das emendas parlamentares pode comprometer tanto a racionalidade administrativa quanto o equilíbrio fiscal, ao permitir a fragmentação do orçamento por interesses pulverizados e pouco justificáveis tecnicamente.

Nesse cenário, a Corte não apenas reconheceu a obrigatoriedade de execução das emendas impositivas, mas a condicionou ao respeito aos princípios estruturantes da administração pública. A decisão representa, portanto, um freio à consolidação daquilo que se pode chamar de **democracia carimbada**, a qual é um modelo em que a definição das políticas públicas deixa de emergir do planejamento coletivo e transparente, passando a ser regida por indicações individuais legitimadas apenas pelo acesso à rubrica orçamentária.

O Ministro Luís Roberto Barroso, ao proferir voto no referido julgamento, afirmou que “o orçamento público não pode ser tratado como um espaço de arbitrariedade política, mas como um instrumento de concretização dos direitos fundamentais e das prioridades coletivas”.<sup>1</sup> Essa afirmação evidencia o papel do orçamento como eixo central da democracia fiscal, exigindo que a atuação do Legislativo e do Executivo seja orientada por critérios objetivos e planejados, em conformidade com as diretrizes constitucionais.

Ademais, o STF abordou na ADPF 850, relacionada às emendas de relator-geral (RP-9), questões relevantes sobre transparência e publicidade, logo a Corte determinou que os critérios de destinação desses recursos deveriam ser amplamente divulgados, garantindo que a sociedade e os órgãos de controle pudessem acompanhar a execução das despesas.

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

O uso das emendas impositivas de forma obscura e desrespeitosa aos princípios constitucionais e administrativos, traz a necessidade de manifestação sobre a densidade e impacto das emendas impositivas e do orçamento secreto ou, atualmente orçamento velado.

Pois, o orçamento secreto foi declarado inconstitucional, contudo, foi feita uma recriação/repaginação e uma nova roupagem para tornar ações orçamentárias e transferências de valores em razão de determinações políticas constitucionais.

A ADPF 850 reforçou que a ausência de transparência viola não apenas os princípios constitucionais da moralidade e da publicidade, mas também compromete a legitimidade do processo orçamentário como um todo.

Desta maneira, o entendimento de que o orçamento, sendo a lei mais importante de um Estado democrático, deve ser utilizado como ferramenta para a promoção de justiça social e desenvolvimento sustentável, respeitando o pacto federativo e os limites impostos pela Constituição Federal.

O uso estratégico das emendas parlamentares configura uma ferramenta potencialmente poderosa para a redução das disparidades regionais e sociais, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Quando alinhadas a critérios técnicos e integradas a um planejamento nacional objetivo, as emendas podem viabilizar projetos que atendam às necessidades específicas de estados e municípios, fortalecendo o pacto federativo e a descentralização fiscal, princípios fundamentais da República Federativa, conforme estabelecido no art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988. Entretanto, a realidade demonstra que, frequentemente, interesses políticos e eleitorais acabam se sobrepondo à eficiência técnica e ao planejamento estratégico, o que compromete a efetividade das políticas públicas financiadas por essas emendas.

Diante desse contexto, o presente artigo busca analisar, de forma abrangente, o papel das emendas orçamentárias na gestão pública brasileira, o trabalho propõe explorar a evolução normativa desse instituto, os impactos na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, bem como suas implicações econômicas e sociais e como nossa democracia se transformou no que chamo de democracia carimbada.

## **I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E HISTÓRICOS DO PAPEL DO PODER LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

O orçamento público, como instrumento de controle das receitas e despesas do Estado, é resultado de um longo processo histórico que reflete a consolidação do Estado moderno e a busca pelo equilíbrio entre os poderes.

Inicialmente, seu surgimento está ligado às limitações impostas ao poder absoluto dos monarcas, desta maneira, na Magna Carta de 1215, na Inglaterra, inaugurou um modelo de controle legislativo ao estabelecer que nenhum tributo poderia ser criado sem a aprovação do Parlamento, um marco importante no fortalecimento do princípio da soberania popular.

O célebre escritor Thomas Hobbes, em sua obra *Leviatã*, já apontava que a centralização do poder era fundamental para evitar o caos social, sendo que sua visão fosse mais focada na manutenção da ordem pelo soberano, ele reconhecia a necessidade de um controle racional das finanças públicas, desta maneira, a partir desse ponto, o controle das receitas e despesas pelo Legislativo começou a se firmar como uma premissa de governança eficiente.

Posteriormente, John Locke, em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, desenvolveu uma concepção mais precisa acerca da supremacia legislativa, ao afirmar que o poder legislativo constitui a "alma do Estado", sendo indispensável para assegurar que a arrecadação e a utilização dos tributos ocorram em consonância com o interesse público<sup>2</sup>.

Para Locke, a imposição de tributos sem o consentimento dos representantes populares configura uma violação da liberdade civil, princípio que fundamenta as modernas democracias constitucionais.

A ideia de “alma do Estado” é um pensamento central de Locke onde descreve o legislativo como o órgão mais importante do governo, responsável por expressar a vontade do povo

Sendo assim, Locke diz que a imposição de tributos sem o consentimento dos representantes populares seria uma afronta à liberdade civil, é uma premissa fundamenta os sistemas democráticos contemporâneos, nos quais o orçamento público é submetido à apreciação do Legislativo.

Nesse ínterim, Montesquieu ampliou a discussão em *O Espírito das Leis*, ao defender a separação dos poderes como garantia contra abusos. Para ele, o Legislativo deveria ter primazia no controle das finanças públicas, assegurando que o Executivo não extrapolasse suas funções. Montesquieu destaca que “os tributos são o nervo do Estado, mas sua administração deve estar sujeita à vigilância popular”.<sup>3</sup>

No contexto do orçamento público moderno, o modelo britânico consolidou-se como referência, primeiramente a Revolução Gloriosa de 1688 e a Declaração de Direitos de 1689

---

<sup>2</sup> (LOCKE, 1998, p. 55).

<sup>3</sup> (Montesquieu, 1989, p. XX).



afirmaram a supremacia do Parlamento no controle das receitas e despesas, garantindo que o rei não pudesse governar sem o apoio legislativo.

Desta forma, modelo foi replicado em outros países, como a França, após a Revolução Francesa de 1789, que instituiu mecanismos robustos de aprovação orçamentária e prestação de contas.

No Brasil, o orçamento público começou a ser institucionalizado com a Constituição de 1824, que ainda concentrava o controle nas mãos do Imperador. Com a Proclamação da República em 1889, o Legislativo ganhou maior autonomia, mas foi apenas com a Constituição de 1988 que o país adotou um modelo democrático mais robusto.

A criação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), combinada com a possibilidade de emendas parlamentares (art. 166 da CF), consolidou a participação do Legislativo na definição das prioridades fiscais e políticas públicas.

Porém, como apontam Giambiagi e Além (2016, pg.45)<sup>4</sup>, o modelo orçamentário brasileiro enfrenta desafios relacionados à rigidez fiscal e ao uso político das emendas parlamentares. Matias-Pereira (2017) também observa que a fragmentação dos recursos dificulta a implementação de políticas públicas eficazes, especialmente em um contexto de desigualdades regionais e sociais acentuadas.

Nesta evolução histórica e teórica demonstra que o papel do Legislativo no orçamento público não se limita à aprovação das contas, mas inclui a responsabilidade de garantir que os recursos sejam alocados de maneira justa e eficiente.

A Constituição Federal de 1988 elevou o papel do Legislativo nesse processo, consolidando-o como protagonista na alocação de recursos públicos por meio das emendas parlamentares.

Por meio das emendas parlamentares, os representantes eleitos influenciam diretamente a alocação de recursos, garantindo que demandas regionais e locais sejam incorporadas ao orçamento nacional. Esse mecanismo reforça a representatividade democrática, mas também suscita debates sobre a eficiência e transparência na gestão fiscal.

Contudo, a prática revelou distorções significativas, sendo que o uso político das emendas, especialmente das emendas de relator-geral (RP-9), tem comprometido a eficácia das políticas públicas e gerado fragmentação na aplicação dos recursos.

---

<sup>4</sup> *Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil* (5ª ed., Elsevier).

Assim criando a democracia carimbada, onde trouxe uma grande alteração ao interesse público secundário que acaba colidindo com os interesses políticos e econômicos dos parlamentares e principalmente sua comunidade eleitoral.

A República tem vários objetivos e normas programáticas que denotam certas ações por parte do Ente Estatal, o qual deverá se basear para realizar as políticas públicas e assim financiar certas atividades para melhorar o bem-estar social, diminuir as desigualdades sociais, marginalização e principalmente erradicar a pobreza e ainda temos como um critério financeiro a dúvida sobre o equilíbrio entre os interesses nacionais e regionais no orçamento.

A questão que fica, será que as emendas impositivas ou formas de emendas para facilitação ou auxílio na votação de certos projetos torna a política pública moldada conforme a vontade do Gestor ou da Administração Pública?

## **II. O IMPACTO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS NA AUTONOMIA DO EXECUTIVO**

As emendas parlamentares são ferramentas que existem a muito tempo, sendo sempre trabalhada, todavia com atual intensidade e abertura nunca se aconteceu, o que traz a necessidade de análise da situação.

Inicialmente concebidas como instrumentos autorizativos, essas emendas permitiam ao Legislativo influenciar na distribuição dos recursos públicos, mas sua execução dependia da discricionariedade do Executivo.

Com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 86/2015, o cenário mudou significativamente, pois introduziu-se a figura das emendas impositivas individuais, obrigando o Executivo a executar as despesas indicadas pelos parlamentares, desde que observados os limites constitucionais.

Além do mais, houve uma grande evolução da aplicação de políticas públicas, pois os deputados federais e conseqüentemente os estaduais e todos os parlamentares sendo base ou não tiverem pedidos atendidos de forma impositiva, o que começou a gerar ações para todos os níveis e elementos necessário no Brasil.

Sendo assim, foi importante constar que inúmeras cidades foram atendidas onde nunca se imaginaria antes, em razão da verba federal, assim o Governo Federal começou a inicial cumprimento de obrigações constitucional dentre elas o fundamento da dignidade da pessoa humana.

Sendo que inúmeras pessoas através emendas impositivas tiveram acesso alguns recursos anteriormente eram quase impossíveis e algumas classes também tiveram acesso a serviços públicos antes inimagináveis.

As emendas impositivas iniciaram a fase reestruturação e cumprimento dos fundamentos e dos objetivos como construir uma sociedade justa, solidaria e livre, tendo em vista que os legisladores esquecem que programa precisam orçamento para serem realizar e mantidos e as emendas impositivas deram esse poder de sustentabilidade para tal manutenção.

Desta maneira, uma grande discussão foi resolvida, como foi dito no início a Constituição Federal de 1988 introduziu a temática que se tornou possível que houvesse emendas as leis orçamentárias e principalmente a Lei Orçamentária Anual.

Assim, ocorreu algumas emendas, onde criavam despesas para Administração Pública, o STF foi chamado para se manifestar, pois os legisladores estavam criando um instrumento para através da lei formal que o orçamento é, transformar algumas demandas em realidade para resolver esse embate sobre a possibilidade jurídica de tal ação ou a inviabilidade.

Como ressaltam Clève e Lorenzetto (2021, p. 71), "o Supremo Tribunal Federal é ator importante e componente fundamental para que as engrenagens do processo constitucional continuem funcionando sem qualquer empecilho. Entretanto, podem estar enganados aqueles que consideram que deve a Corte atuar isoladamente, com o domínio absoluto da titularidade no transcorrer de todo o processo constitucional".<sup>5</sup>

A controvérsia central girava em torno da tensão entre a prerrogativa do Legislativo de alterar a proposta orçamentária e a responsabilidade do Executivo na execução das despesas e no cumprimento das metas fiscais. Diante desse embate, o STF consolidou seu entendimento de que, embora as emendas parlamentares sejam legítimas e expressem a função representativa dos congressistas, elas devem respeitar os princípios da separação dos poderes, da responsabilidade fiscal e da eficiência administrativa.

O Tribunal enfrentou essa questão em diversos julgamentos, entre eles, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595/DF, na qual reafirmou que a imposição de despesas ao Executivo por meio de emendas impositivas não pode comprometer a gestão fiscal e a execução das políticas públicas previamente estabelecidas.

Sabidamente o STF trouxe a necessidade de compatibilizar o papel ativo do Legislativo no orçamento com a observância de limites constitucionais, garantindo que a atuação parlamentar

---

<sup>5</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Judicialização da política ou politização do Judiciário? Contributos para a compreensão do fenômeno no Estado constitucional. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2021

não resulte em desvirtuamento das funções orçamentárias nem inviabilize a governança fiscal do Estado.

Desta forma, o STF reconheceu a legitimidade das emendas, mas impôs restrições ao seu uso, o Supremo Tribunal reafirma que o orçamento público deve ser tratado como um instrumento de planejamento racional e de concretização de políticas públicas, e não como um meio de atender a interesses políticos imediatos.

O ordenamento jurídico brasileiro se alinha aos fundamentos e objetivos da República, garantindo que a administração pública atue conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal.

No entanto, a dinâmica do orçamento público sofreu uma reviravolta com a introdução das emendas de relator-geral (RP-9), mecanismo que tornou possível, de forma questionável, a destinação de recursos públicos sem os critérios de transparência e impessoalidade exigidos pelo Supremo Tribunal Federal.

As RP-9 surgiram como um expediente para ampliar a influência parlamentar sobre o orçamento, permitindo ao relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) indicar recursos sem necessidade de identificação dos beneficiários finais.

Diferentemente das emendas individuais e de bancada, que possuem destinação clara e limites definidos, as RP-9 consolidaram um modelo de alocação de verbas com baixa rastreabilidade, comprometendo os princípios da transparência e da moralidade administrativa.

O impacto desse modelo foi imediato e significativo: entre 2020 e 2022, bilhões de reais foram distribuídos sem critérios claros, ampliando a fragmentação do orçamento e favorecendo a prática do clientelismo.

Essa falta de controle gerou um ambiente propício para negociações políticas informais, afetando a equidade na distribuição dos recursos públicos, sendo que a ausência de mecanismos de fiscalização efetivos colocou em xeque a isonomia do processo orçamentário, permitindo que determinadas regiões e setores fossem favorecidos em detrimento de outros, sem justificativa técnica ou socialmente fundamentada.

Diante da repercussão negativa e das denúncias de irregularidades, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 850, julgou inconstitucional a falta de transparência na execução das emendas RP-9.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> “É inevitável que esta ou aquela decisão judicial, em maior ou menor escala, tangencie alguma dimensão política” (Clève; Lorenzetto, 2021, p. 49)

O STF determinou que todas as indicações orçamentárias deveriam ser devidamente publicizadas, garantindo que a alocação de recursos respeitasse os princípios da publicidade e da moralidade administrativa e enfatizou que o orçamento não pode ser tratado como instrumento de barganha política e que a ausência de critérios objetivos na destinação de recursos compromete a governança fiscal do país.

Logo, a decisão do Supremo representou um marco na defesa da transparência orçamentária, mas o debate sobre a efetividade do controle das emendas parlamentares ainda persiste, o modelo RP-9, ainda que formalmente extinto, abriu precedentes que evidenciam a necessidade de aprimoramento institucional para garantir que o orçamento público cumpra seu papel como instrumento de planejamento estratégico e justiça social.

Diante desse cenário, a mais recente manifestação do STF, na ADI 7.697, trouxe novos desdobramentos ao debate sobre o controle das emendas parlamentares. Em decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino, a Corte determinou a suspensão das emendas impositivas até que o Congresso Nacional estabeleça regras claras de transparência, de modo a garantir que a alocação dos recursos siga critérios objetivos e rastreáveis.

O ministro destacou que “a transparência é um dever em relação aos reais donos do dinheiro público destinado pelas emendas parlamentares”, reforçando que a publicidade e a moralidade administrativa são princípios estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro <sup>7</sup>

Segundo decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, “a transparência é um dever em relação aos reais donos do dinheiro público destinado pelas emendas parlamentares. E é algo que fortalece a POLÍTICA como instância fundamental para a sociedade. Somente o pensamento iliberal, que se nutre e é nutrido pela antipolítica, se beneficia com práticas orçamentárias tumultuadas ou ímprobos”<sup>8</sup>

Essa decisão fortalece a necessidade de aprimoramento contínuo dos mecanismos de fiscalização e controle sobre as emendas parlamentares, assegurando que sua execução observe os princípios constitucionais da impessoalidade e da eficiência.<sup>9</sup>

O recente posicionamento do Supremo reafirma que o orçamento público deve refletir o interesse coletivo, e não ser manipulado como instrumento de distribuição arbitrária de recursos, sendo importante para consolidar essa nova fase de controle e transparência é o desafio que se impõe à gestão pública contemporânea.

---

<sup>7</sup> (STF, ADI 7.697, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 29/12/2024)

<sup>8</sup> (STF, ADI 7.697/DF, 2024, para. 5).

<sup>9</sup> (STF, ADI 7.697/DF, 2024).

Contudo, na prática verificamos o inverso, onde o aspecto social e econômico que alterou drasticamente o sistema político, chamado de emendas impositivas ou emendas de modo geral, mesmo o STF trabalhando que para o orçamento seja um instrumento de planejamento e principalmente de justiça social.

Avaliamos que atualmente, está acontecendo o inverso, sendo que o orçamento está sendo usado para manobras políticas, mesmo com a declaração de inconstitucionalidade do RP-9, houve uma forma de institucionalização por meio de emenda a constituição federal que trouxe os tipos de emenda que está previsto no artigo 166-A da CF.

### III. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO SECRETO

A alocação de recursos no orçamento público sempre esteve no cerne das disputas políticas, mas a criação das emendas de relator-geral (RP-9) transformou essa dinâmica, deslocando o debate para um terreno ainda mais sensível: a transparência e o equilíbrio de poder entre os órgãos estatais.

O chamado "orçamento secreto" tornou-se o exemplo mais contundente da fragilidade institucional na administração das finanças públicas e da necessidade de um controle rigoroso sobre os mecanismos de distribuição de recursos.

A relação entre dinheiro e poder é um tema recorrente na filosofia política desde a antiguidade. Aristóteles, ao discutir as formas de governo em *Política*, já alertava que “o regime mais seguro é aquele em que a administração dos recursos está submetida à deliberação coletiva, pois quem controla o dinheiro controla a cidade”.<sup>10</sup>

Essa advertência se materializa na estrutura do orçamento público moderno, que, ao ser submetido à apreciação parlamentar, busca impedir sua apropriação arbitrária por agentes do Executivo ou Legislativo.

Contudo, a introdução das emendas de relator-geral, instituídas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, criou um mecanismo que desafiou essa lógica, pois, diferentemente das emendas individuais e de bancada, que possuem regras claras de destinação e transparência, as RP-9 permitiram a distribuição de bilhões de reais sem a identificação dos parlamentares beneficiários.

A institucionalização das transferências especiais sem exigência de convênio ou finalidade previamente definida encontra respaldo formal no artigo 166-A da Constituição Federal,

---

<sup>10</sup> (Aristóteles, 2009, p. XX).

introduzido pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019. Tal dispositivo conferiu natureza impositiva às emendas parlamentares individuais, autorizando sua destinação direta a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, por meio de duas modalidades: transferência especial (inciso I) e transferência com finalidade definida (inciso II). No caso da transferência especial, os recursos são repassados diretamente ao ente federado, sem necessidade de convênio ou instrumento congênere, passando a integrar o patrimônio do destinatário no ato da transferência, devendo ser aplicados em ações finalísticas de competência do Poder Executivo local, conforme § 2º do dispositivo.

Essa inovação normativa rompeu com a lógica tradicional de vinculação dos recursos orçamentários a programas e políticas públicas formuladas no âmbito do planejamento estatal, flexibilizando os critérios técnicos e institucionais de alocação.

A concepção constitucional dessas transferências, ao afastar mecanismos de controle prévio e planejamento coordenado, acabou por fornecer **lastro jurídico para práticas orçamentárias pulverizadas** e de baixa rastreabilidade, como as emendas de relator-geral (RP-9), posteriormente questionadas na **ADI 7.697**.

A ausência de critérios objetivos e a falta de rastreabilidade transformaram o orçamento secreto em uma forma de concentração disfarçada do poder fiscal. Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, já havia alertado que “a corrupção do governo começa quando se perdem as regras fixas do orçamento”.<sup>11</sup>

Essa observação ressoa diretamente na crítica feita por doutrinadores contemporâneos ao modelo de execução das RP-9, que permitiu a instrumentalização do orçamento como moeda de troca política.

A criação das emendas de relator-geral trouxe implicações diretas para a gestão fiscal, alterando profundamente o equilíbrio entre planejamento estratégico e execução orçamentária, ao permitir a destinação de verbas sem transparência e critérios técnicos claros, esse modelo impactou três eixos fundamentais da administração pública:

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o orçamento deve seguir um planejamento estruturado, integrando-se ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

---

<sup>11</sup> (Montesquieu, 1989, p. XX).

Trata-se de um marco que ilustra o deslocamento da racionalidade orçamentária para uma lógica de apropriação política direta dos recursos, característica central daquilo que este trabalho denomina de **democracia carimbada**.

A democracia carimbada, foi combinada e fundamentada no RP-9, onde fragmentaram esse processo, criando um orçamento paralelo que enfraqueceu a capacidade do Executivo de definir prioridades nacionais. Jean-Jacques Rousseau, em *O Contrato Social*, já alertava que “a vontade geral deve prevalecer sobre os interesses particulares, pois a fragmentação do poder conduz à desordem do Estado”.<sup>12</sup>

Essa fragmentação gerou consequências práticas: segundo estudos do Tesouro Nacional, entre 2020 e 2022, as RP-9 foram responsáveis pela destinação de mais de R\$ 52 bilhões, sem que houvesse clareza sobre critérios de alocação e efetividade dos gastos. Isso comprometeu a eficiência do orçamento e enfraqueceu a capacidade estatal de resposta a crises emergenciais.

O filósofo John Rawls, em *Uma Teoria da Justiça*, argumenta que “a justiça exige que os bens públicos sejam distribuídos de modo a beneficiar aqueles que estão em situação mais vulnerável”.<sup>13</sup>

O orçamento secreto, ao permitir uma destinação arbitrária e sem fiscalização adequada, contrariou essa lógica e comprometeu a distribuição equitativa dos recursos, que torna o infame KP-9 uma ação perigosa para sistema democrático brasileiro, pois sem critério objetivos e sem a transparência devida e legalmente constituída haverá um grande retrocesso legal.

Como falamos anteriormente antes de 2015 que não havia a emenda impositiva e com sua implementação houve uma grande mudança, tendo em vista que conseguiu criar uma sociedade justa, solidária e atingindo direitos sociais como moradia e outros.

Todavia, o impacto do Orçamento Secreto foi muito grande, em muitos casos nem precisava de plano de trabalho, ou seja, não se sabia como iria gastar esse dinheiro, apenas gastava e depois prestava contas.

Assim, mais 52 bilhões que poderiam ser investidos de forma a trazer um bem coletivo e resolver grandes problemas sociais e duradouros no Brasil, foram retiradas e transferidos para ajudar nas campanhas políticas e principalmente da reeleição de muitos.

---

<sup>12</sup> (ROUSSEAU, 1762, p. 127).

<sup>13</sup> (Rawls, 2002, p. XX).



Desta maneira, usou-se a máquina pública com finalidade de extraviar a festa da democracia, ou seja, ações viabilizadas através do orçamento secreto trouxe um certo desequilíbrio, pois a maioria dos municípios que receberam grandes valores os prefeitos conseguiram se reeleger, o que torna uma ação extremamente plausível e viável na visão política.

A ausência de critérios objetivos e a falta de rastreabilidade no uso das emendas RP-9 contribuíram para a captura privada do orçamento público, ameaçando a lógica democrática de alocação dos recursos públicos. Nesse contexto, como advertem Moraes e Bitencourt, "a condução da política à margem da Constituição degenera inevitavelmente em arbítrio e violência"<sup>14</sup>, o que reforça a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle institucional e transparência fiscal.

A concepção do orçamento público como um instrumento técnico e democrático está na base do Estado de Direito. Como bem analisou Norberto Bobbio, em *O Futuro da Democracia*, "a transparência orçamentária não é apenas uma garantia técnica, mas um requisito fundamental para a credibilidade das instituições".<sup>15</sup>

O fim do orçamento secreto representou um avanço, mas o desafio agora é consolidar mecanismos eficazes de fiscalização, garantindo que o orçamento cumpra sua verdadeira função: atender às necessidades sociais, fortalecer o planejamento estatal e assegurar a justiça fiscal.

Nesse cenário, a institucionalização das RP-9 não apenas comprometeu os pilares do planejamento estatal e da transparência orçamentária, como também consolidou uma nova gramática política de exercício do poder, em que a autoridade democrática não emana da deliberação pública, mas da rubrica individual — selando, assim, o avanço silencioso de uma **democracia carimbada**.

## **O PAPEL DO CONGRESSO NA FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UM SISTEMA ENFRAQUECIDO?**

O Congresso Nacional detém, por força constitucional, a prerrogativa de elaborar e fiscalizar o orçamento público, sendo uma função se concretiza, principalmente, por meio da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU)

---

<sup>14</sup> (Moraes e Bitencourt, 2024, p. 5)

<sup>15</sup> (Bobbio, 1986, p. XX).

Sendo que o TCU têm competência para analisar a execução das despesas públicas e garantir que os recursos sejam utilizados conforme os princípios da eficiência e moralidade administrativa.<sup>16</sup>

Entretanto, o modelo de orçamento secreto desestruturou esse sistema, pois deslocou o processo de tomada de decisões para um campo sem a devida transparência, dificultando a identificação de responsáveis e a rastreabilidade dos gastos.

Onde se deu início a democracia carimbada, pois no primeiro momento do RP-9 estava com presidente da Câmara, o qual tinha grande poder de decisão e poderia facilmente fazer encaminhamento sem qualquer transparência ou mesmo indicação de plano de trabalho ou finalidade.

Desta maneira, houvesse uma nova maneira de realizar a política tanto nas eleições municipais, quanto nas votações internas do Congresso Nacional, onde o apelo financeiro das emendas de relator tivera grande relação com aprovação de certas medidas, como reforma de previdência, reforma trabalhistas e outras.

Desta maneira, com a extinção das emendas RP-9, a questão central que se impõe é se o Congresso será capaz de retomar sua função fiscalizatória com credibilidade e autonomia, ou se a prática da destinação opaca de recursos ressurgirá sob novos formatos.

Norberto Bobbio, em *O Futuro da Democracia*, destaca que “o problema da transparência política não está apenas na publicidade dos atos do governo, mas na capacidade das instituições de torná-los inteligíveis para a sociedade”<sup>17</sup>

A decisão do STF na ADPF 850, ao determinar a extinção do orçamento secreto, exigiu que o Congresso adotasse novos critérios de transparência para a destinação das emendas parlamentares.

O problema, no entanto, é que o Legislativo não demonstrou interesse efetivo em substituir as RP-9 por um modelo que fortaleça o controle público, muito pelo contrário: parlamentares vêm buscando formas alternativas de manter algum grau de discricionariedade sobre a alocação dos recursos, como na criação das chamadas “emendas de comissão”, cujo modelo ainda apresenta desafios em termos de transparência e fiscalização.

A concepção do orçamento público como um instrumento técnico e democrático está na base do Estado de Direito, como bem analisou Norberto Bobbio, em *O Futuro da Democracia*,

---

<sup>16</sup> (art. 37 da Constituição Federal).

<sup>17</sup> (BOBBIO, 1984, p. 152).

“a transparência orçamentária não é apenas uma garantia técnica, mas um requisito fundamental para a credibilidade das instituições”.

Todavia, o que se vê no Brasil, entretanto, é a tentativa do Legislativo de preservar sua influência sobre o orçamento sem fortalecer a transparência e os mecanismos de accountability.

A fragilidade do controle institucional do orçamento impõe a necessidade de fortalecer o controle social sobre a execução das despesas públicas.

O controle social, previsto no artigo 74, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelece que qualquer cidadão pode fiscalizar os atos da administração pública, sendo esse um mecanismo essencial para a garantia da transparência e da participação democrática.

No entanto, o Brasil enfrenta dificuldades estruturais para que esse controle seja efetivo, em primeiro lugar, as informações sobre a execução orçamentária ainda são de difícil acesso e compreensão, o que impede que a população e os órgãos da sociedade civil acompanhem de maneira eficiente a destinação dos recursos, assim, a cultura política brasileira ainda é marcada pelo distanciamento entre Estado e sociedade, dificultando a mobilização social para fiscalizar os gastos públicos.

Dessa forma, o filósofo John Rawls argumenta que a transparência na alocação de bens públicos é um imperativo ético para a construção de uma sociedade justa, uma vez que a justiça distributiva exige que os recursos sejam destinados de maneira a beneficiar prioritariamente os menos favorecidos.

Esse princípio deve ser aplicado diretamente ao orçamento público, garantindo que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa, com ampla publicidade e sob critérios objetivos para evitar que ocorra novas aberrações como KP-9.

## CONCLUSÃO

O orçamento público é um dos instrumentos centrais para a materialização das políticas públicas e para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. No entanto, a introdução das emendas de relator-geral (RP-9) alterou significativamente o modelo de execução orçamentária no Brasil, comprometendo a transparência, a rastreabilidade dos recursos e a governança fiscal.

O chamado "orçamento secreto" possibilitou a alocação de verbas sem identificação clara dos parlamentares responsáveis, dificultando o controle tanto pelo Poder Legislativo quanto pela sociedade civil e órgãos de fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 850, ao declarar a inconstitucionalidade das RP-9, representou um avanço significativo para a proteção dos princípios da moralidade administrativa, impessoalidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.

No entanto, a extinção do orçamento secreto não resolveu todos os desafios, pois foram criadas emendas à constituição onde institucionalizou o orçamento secreto, sendo conferido a nomenclatura de transferências, conforme determinar o artigo 166-A da CF.

É nesse contexto que este artigo propôs a expressão **democracia carimbada** para nomear o atual estágio de apropriação política do orçamento.

Trata-se de uma forma de exercício do poder em que o protagonismo estatal não decorre da deliberação pública nem do pacto federativo racionalmente planejado, mas da capacidade de agentes parlamentares direcionarem recursos por meio de indicações individuais, seladas por emendas e legitimadas por códigos orçamentários — o carimbo

Pois, a transparência no orçamento público não deve ser tratada apenas como uma obrigação legal, mas como um requisito essencial para a efetividade da administração pública.

A ausência de mecanismos adequados de controle pode levar a uma fragmentação orçamentária que compromete o planejamento estratégico e enfraquece a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de longo prazo.

Nesse contexto, o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização, o aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento e o incentivo à participação cidadã no controle do orçamento tornam-se medidas indispensáveis para assegurar responsabilidade fiscal e eficiência na gestão pública.

Mais do que uma distorção técnica, o que se observa é a consolidação de uma lógica institucional que fragiliza a democracia ao reduzi-la a um sistema de repartição política de verbas, com baixa participação cidadã, mínima transparência e elevado potencial de uso eleitoral.

A crítica à **democracia carimbada**, portanto, não se limita à forma orçamentária, mas alcança o próprio conteúdo republicano da ação estatal e o modo como o poder se exerce na contemporaneidade brasileira.

Enfrentar essa realidade exige, antes de tudo, nomeá-la — e, a partir disso, reconstruir os fundamentos públicos de um orçamento comprometido com a igualdade, a racionalidade e a soberania popular.

Finalmente, o grande desafio agora é consolidar um novo paradigma de execução orçamentária que impeça retrocessos e fortaleça a gestão responsável dos recursos públicos no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de M. P. F. Costa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. (Obra original do século IV a.C.).

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de M. V. Iorio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Obra original de 1984).

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Judicialização da política ou politização do Judiciário? Contributos para a compreensão do fenômeno no Estado constitucional. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 28, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2021. DOI: 10.5020/2317-2150.2021.14111.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução de M. Chaves. Petrópolis: Editora Vozes, 1998. (Obra original de 1690).

MATIAS-PEREIRA, J. *Curso de administração pública: foco nas instituições e dinâmica do poder executivo, legislativo e judiciário no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2017.

MORAES, Tiago de Sousa; BITENCOURT, Caroline Müller. O Supremo Tribunal Federal e a democracia em crise no Brasil: pressupostos institucionais para um modelo inclusivo de interação institucional. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 29, n. 4, p. 1-14, out./dez. 2024. DOI: 10.5020/2317-2150.2024.14274.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de R. A. de Araújo. São Paulo: Martins Fontes, 1989. (Obra original de 1748).

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução de A. M. P. Serra. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Obra original de 1971).

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional comparada*. Tradução de P. C. Baqueiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

## JURISPRUDÊNCIA DO STF:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697/DF*. Relator: Min. Flávio Dino. Julgado em 29 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850/DF*. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 jan. 2025.

#### **RELATÓRIOS E DOCUMENTOS TÉCNICOS:**

TESOURO NACIONAL. *Relatório de gestão fiscal e transparência orçamentária no Brasil*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023. Disponível em: <https://www.tesouro.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2025.