

Da Abstração à Objetivação: o papel da Contabilidade na Mobilização Social e Política sobre as Emendas de Relator-Geral (RP9)

From Abstraction to Objectification: the role of Accounting in Social and Political Mobilization on the General Rapporteur Amendments (RP9)

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio

Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro
Av. Pasteur, 250 - Botafogo, Rio de Janeiro - RJ, 22290-240
E-mail: alannbartoluzzio@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0046-4513>

Levy Ruanderson Ferreira da Silva

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Av. Sen. Salgado Filho, 3000. CCSA, UFRN, Cidade Universitária, Natal – RN, 59078-970
E-mail: levy.silva.700@ufrn.edu.br
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8891-9270>

Camila Souza da Silveira

Graduada em Ciências Contábeis na Universidade Federal do Rio de Janeiro
Av. Pasteur, 250 - Botafogo, Rio de Janeiro - RJ, 22290-240
E-mail: camila.souzasilv@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2719-1326>

Resumo

Investigamos como o movimento de abstração-objetivação, facilitado pela contabilidade através da criação de um identificador específico de Resultado Primário (RP) para as emendas de relator-geral (RP9), permitiu a mobilização social e política, gerando questionamentos sobre a atuação do relator-geral e do Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro. Por meio da produção de uma análise temática da trajetória histórica do RP9, demonstramos como a linguagem contábil tem a capacidade de estruturar múltiplas ações em amplas arenas interrelacionais, gerando contestações sobre as participações relativas no orçamento público da União. Com isso, contribuimos com as pesquisas que exploram o papel do relator-geral na relação Executivo-Legislativo em questões orçamentárias, dialogando com estudos que analisam as reformas orçamentárias e as disputas interinstitucionais por protagonismo orçamentário. Além disso, engajamos na produção de novos sentidos aos fenômenos orçamentários no Brasil, ampliando a compreensão sobre a complexidade da relação entre o Executivo e o Legislativo em questões orçamentárias. Evidenciamos como as representações contábeis – por meio dos RPs e demais identificadores específicos – não apenas refletem, mas também mobilizam ações, tanto entre as instituições incumbidas pela elaboração, execução e controle orçamentário, quanto no contexto social, onde essas ações são refletidas e avaliadas. Esse fenômeno, identificado na pesquisa como um processo de objetivação-abstração-objetivação, emerge como um ciclo que pode ser melhor explorado em estudos futuros, ampliando a compreensão sobre como as práticas contábeis influenciam as dinâmicas políticas e sociais em torno do orçamento público.

Palavras-chave: Emendas de Relator-Geral; RP9; Orçamento Secreto.

Abstract

This study investigates how the abstraction-objectification process, facilitated by accounting through the creation of a specific Primary Result (RP) identifier for general rapporteur

amendments (RP9), enabled social and political mobilization, raising questions about the role of the general rapporteur and the Legislature in Brazil's federal budget process. By conducting a thematic analysis of the historical trajectory of RP9, we demonstrate how accounting language structures multiple actions across broad, interconnected arenas, generating contestations regarding relative participation in the Union's public budget. In doing so, we contribute to research exploring the role of the general rapporteur in the Executive-Legislative relationship on budgetary matters, engaging with studies analyzing budget reforms and interinstitutional disputes over budgetary leadership. Furthermore, we engage in the production of new meanings for budgetary phenomena in Brazil, expanding the understanding of the complexity of the Executive-Legislative relationship in budgetary issues. We highlight how accounting representations—through RPs and other specific identifiers—not only reflect but also mobilize actions, both among the institutions responsible for budget preparation, execution, and control, and within the social context where these actions are reflected and evaluated. This phenomenon, identified in the research as a process of objectification-abstraction-objectification, emerges as a cyclical process that can be further explored in future studies, broadening the understanding of how accounting practices influence the political and social dynamics surrounding public budgeting.

Keywords: *General Rapporteur Amendments; RP9; Secret Budget.*

1. Introdução

Até 2013, as programações incluídas pelo Legislativo no orçamento da União se confundiam com aquelas originárias pelo Executivo na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), classificadas como RP2 ou RP3. Esse arranjo dificultava a distinção entre as programações e limitava a transparência sobre a origem e o controle das alocações inscritas nos orçamentos. A partir de 2014, em decorrência das articulações do Congresso Nacional que resultaram na constitucionalização das emendas parlamentares impositivas – individuais e de bancada –, identificadores específicos para essas programações foram incorporados às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) (Bassi, 2022a), marcando uma nova relação entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário Brasileiro.

Acompanhando esse movimento, a LDO de 2020 passou a acomodar como novas possibilidades de emendas as de comissão e de relator-geral, identificadas como RP8 e RP9, respectivamente. A partir de então, as programações puderam ser objetivamente identificadas e avaliadas, possibilitando, por um lado, a atuação direta do Legislativo no orçamento da União com base em um identificador orçamentário específico, e facilitando, por outro, a ocorrência de mobilizações sociais e políticas, uma vez que as alocações puderam ser identificadas e analisadas. Esse processo gerou um fenômeno orçamentário que produziu novos sentidos para os papéis do Executivo e do Legislativo na elaboração e execução do orçamento, popularmente conhecido como “orçamento secreto” ou “orçamento paralelo” (Faria, 2022a, 2022b, 2023).

Em decorrência dessas iniciativas, a literatura tem se engajado na avaliação do nível de execução das despesas inscritas pelo Legislativo para verificar se a constitucionalização das emendas impositivas (individuais e de bancadas) ampliaram a participação dos parlamentares no orçamento público e suas implicações para a relação interinstitucional no contexto de coalizão brasileiro (Greggianin & Silva, 2015; Baião et al., 2018; Volpe, 2019; Gasparini & Silva, 2020). Em complemento a essa iniciativa, avaliações sobre as emendas de relator-geral ainda são incipientes. Os estudos estão concentrados na sua reconstrução histórica e nos efeitos normativos/jurídicos da sua implementação (Faria, 2022a, 2023; Paiva, 2022), com foco nas implicações sobre as instituições orçamentárias (Faria, 2022b), sobretudo na análise da autonomia alcançada pelo Legislativo na última década (Bassi, 2022a, 2022b, 2023; Linhares Neto, 2023; Gouvêa & Branco, 2023).

No entanto, as análises sobre o papel da contabilidade na efetivação desse mecanismo e nas mobilizações associadas ainda são incipientes. Nesse sentido, é oportuno aprofundar a compreensão sobre como a linguagem contábil contribui para a construção de significados e para as disputas relacionadas a essas emendas. Além disso, é importante investigar como os fenômenos orçamentários produzem ações sociais e políticas, especialmente no que diz respeito à transparência, accountability e controle do orçamento público.

Para tanto, reconhecemos a contabilidade como linguagem (Scapens, 2022) e apresentamos a dinâmica de abstração-objetivação como um processo em que os fenômenos representados nas informações contábeis passam de uma subrepresentação, que dificulta o acesso e a mobilização de discussões (abstração), para uma representação objetiva, delimitada e acessível aos usuários, possibilitando a produção de compreensões sobre as ações e a produção de mobilizações diversas (objetivação) (Burchell et al., 1980). Assim, a linguagem contábil é concebida como capaz de representar e influenciar situações e produzir significados (Scapens, 2022; Reilley & Löhlein, 2023; McCabe et al., 2021).

Baseados em Burchell et al. (1980), apresentamos o processo de objetivação por meio da linguagem contábil como uma via para compreender as finalidades subjacentes às decisões orçamentárias, permitindo a análise de suas implicações para os governos e para a sociedade. Nesse contexto, reconhecemos a contabilidade como uma ferramenta capaz de comunicar e construir realidades, seja por meio de sua codificação ou contestação, desempenhando um papel central na instrumentalização de atores e coletividades em diferentes níveis (Hines, 1988; Scapens, 2022; Reilley & Löhlein, 2023).

Mobilizamos, também, a teoria orçamentária pós-incrementalista (Rubin, 2019) para entender o orçamento como um instrumento político, inserido em uma arena multireferencial abrangente, onde se dão disputas com o objetivo de definir os parâmetros de alocação dos recursos previstos (Bartoluzzio et al., 2024). Nesse sentido, entendemos que as decisões orçamentárias não apenas refletem, mas também moldam as relações de domínio.

Assim, o objetivo desta pesquisa é investigar como o movimento de abstração-objetivação, facilitado pela contabilidade através da criação de um identificador específico de Resultado Primário (RP) para as emendas de relator-geral (RP9), permitiu a mobilização social e política, gerando questionamentos sobre a atuação do relator-geral e do Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro. Para tanto, realizamos uma Análise Temática (AT) com base em uma ampla variedade de documentos referentes ao período que abrange a implementação, avaliação e inconstitucionalização do RP9 (2020-2023).

As análises produzidas destacam a capacidade da contabilidade objetivar medidas que refletem fenômenos complexos no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro. A identificação das emendas de relator-geral, ao passo que possibilitou o controle do Legislativo sobre as programações, viabilizou também a organização social e política que resultou na sua inconstitucionalidade. Assim, demonstramos o potencial da contabilidade evidenciar os objetivos subjacentes às ações, bem como a importância da linguagem contábil na geração de mobilizações sociais e políticas.

Como contribuições, a literatura reconhece o orçamento governamental como instrumento de disputa política, cujo objetivo é a obtenção de protagonismo orçamentário (Santos & Gasparini, 2020), o que demanda novos esforços teóricos, conceituais e metodológicos para sua compreensão (Bartoluzzio et al., 2023), como os desenvolvidos nessa pesquisa. Além disso, mudanças nas regras orçamentárias são oportunas na produção de análises sobre as relações orçamentárias entre instituições (Praça, 2011). Assim, as avaliações empreendidas nesse estudo introduzem interpretações alternativas sobre o papel da contabilidade na objetivação do mecanismo orçamentário que alcançou notória mobilização social e política nos últimos anos.

2. Referencial Teórico

2.1 Teoria Orçamentária e Complexidade da Relação Executivo-Legislativo

Nesta pesquisa, adotamos a perspectiva pós-incrementalista da Teoria Orçamentária (Rubin, 2019), que reconhece o orçamento público como um instrumento irredutivelmente político, capaz de refletir múltiplas manifestações e acomodar decisões que priorizam atores e grupos específicos em detrimento do bem-estar social (Bartoluzzio et al., 2024).

A partir dessa vertente teórica, consideramos que a análise orçamentária deve abranger tanto a materialidade – o orçamento formalizado –, quanto as dinâmicas envolvidas em sua elaboração, execução e controle, reconhecendo-o como um instrumento político complexo (Bartoluzzio et al., 2023). Assim, apoiamo-nos na discussão proposta por Rubin (2019) para afirmar que (i) o processo orçamentário revela a atuação política no orçamento, de modo que a análise do ciclo orçamentário é capaz de sinalizar processos políticos multifacetados, e (ii) que alterações nesse processo resultam de disputas por domínio orçamentário.

O domínio orçamentário é compreendido como a autonomia para determinar a alocação dos recursos previstos no orçamento, orientando quem será beneficiado pelas políticas públicas implementadas ou bens e serviços públicos prestados, transformando capital econômico em capital político, como exemplificado pelas emendas de relator-geral (Bartoluzzio, 2024). Assim, o orçamento é inserido em uma arena multireferencial abrangente, que acolhe disputas capazes de definir a forma como os recursos serão distribuídos e quem se beneficiará das decisões tomadas (Rubin, 2015).

Essa concepção é pertinente para a pesquisa, pois, no Brasil, o orçamento funciona como um instrumento de manutenção de coalizões governamentais (Abranches, 2021). A dependência de recursos para atender às demandas locais pelo Legislativo e o controle sobre a execução das programações orçamentárias no Executivo posicionam-no no centro do processo político (Santos & Gasparini, 2020). Nesse contexto, dinâmicas complexas de barganha e disputa são observadas na relação Executivo-Legislativo desde o período pós-constituente de 1988 até o presente (Bartoluzzio et al., 2023).

Nesse contexto, a impositividade das emendas individuais e de bancadas possibilitou novas discussões sobre o sentido atribuído ao orçamento público (Santos, 2016). A literatura tem se debruçado em demonstrar como o Legislativo vem ampliando sua autonomia na elaboração e execução orçamentárias, reorganizando a distribuição da autonomia entre as instituições na destinação dos recursos (Greggianin & Silva, 2015). Tais mudanças refletem o contexto social, político e histórico em que as ações alcançam materialidade (Braga & Guimarães, 2015), produzindo novos significados para o orçamento (Rubin, 2015).

Assim, a literatura defende a produção de alternativas teóricas, conceituais e metodológicas que reflitam a complexidade que o orçamento público assume na modernidade (Bartoluzzio et al., 2024). Ele deixa de ser concebido como um artefato meramente técnico para ser reconhecido como um dispositivo político, aberto a participações diversas e transversal às instituições (Bartoluzzio et al., 2023).

Reconhecemos que sua produção e execução refletem disputadas por recursos entre grupos, agentes e entidades, deslocando as análises de uma perspectiva micro para realocá-las em uma arena de macroavaliação (Rubin, 2015). Essa mudança é fundamental para que as ações sejam reposicionadas em um contexto avaliativo mais amplo, possibilitando a análise de suas implicações em diversos níveis.

Desde a implementação dos RP6 e RP7, as pesquisas se concentraram em produzir avaliações longitudinais sobre o nível de execução das programações submetidas pelo Legislativo (Baião et al., 2018; Volpe, 2019), com o objetivo de analisar diferenças antes e após as ECs que constitucionalizaram sua impositividade (Greggianin & Silva, 2015; Graton et al., 2020; Gasparini & Silva, 2020). O interesse principal da literatura era identificar se a

impositividade das emendas individuais e de bancada ampliou, de forma efetiva, a participação do Legislativo no orçamento da União, com foco na despesa pública.

No âmbito do RP9, as discussões se concentram em compreender a gênese e a evolução histórica do papel do relator-geral no orçamento (Faria, 2022a, 2023), com foco no redesenho das instituições orçamentárias (Faria, 2022b) e na autonomia alcançada pelo Poder Legislativo desde a implementação das primeiras modalidades de emendas até os dias atuais (Bassi, 2022a, 2022b, 2023; Linhares Neto, 2023; Gouvêa & Branco, 2023). O interesse aqui é estabelecer uma reconstrução histórica das emendas de relator-geral para compreender o impacto das transformações jurídico-normativas na dinâmica da relação Legislativo-Executivo (Paiva, 2022; Martynychen & Silveira, 2024), reconhecendo o estabelecimento de uma nova lógica relacional entre as instituições no processo orçamentário (Bartoluzzio et al., 2024).

Nesse contexto, contribuimos com os esforços mobilizados pela literatura sobre as emendas de relator-geral ao analisarmos o papel da contabilidade na objetivação do fenômeno orçamentário refletido no RP9. Além disso, exploramos como o processo de abstração-objetivação (na próxima sessão) contribuiu para a mobilização social e política observada, reposicionando o orçamento em uma perspectiva abrangente de avaliação. Nesse processo, investigamos nuances e especificidades, ressaltando sua dimensão política.

2.2 Da Abstração à Objetivação: a Linguagem Contábil refletida no RP9

No Brasil, o processo orçamentário é estruturado em um sistema de freios e contrapesos por meio da organização das atribuições dos poderes Executivo e Legislativo nas fases de elaboração, aprovação, execução e controle. Embora sua elaboração ser uma prerrogativa constitucional do Executivo, a fase de aprovação permite que o Legislativo altere a proposta original por meio da indicação de emendas ao orçamento, respeitadas as delimitações do Art. 166, § 3, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Nessa etapa, o Legislativo reorienta as programações previstas na LOA.

Alterações recentes na relação Executivo-Legislativo sobre o orçamento público ampliaram as possibilidades de intervenção do Legislativo na elaboração e execução da LOA, a exemplo da institucionalização das emendas parlamentares individuais, de bancadas, de comissão e de relator-geral (Bassi, 2023). Destaca-se que, até 2013, as programações submetidas pelo Legislativo eram incorporadas ao orçamento com os mesmos classificadores do Executivo, impossibilitando a análise segregada entre ambas (Bassi, 2022b).

Em decorrência da constitucionalização da impositividade das emendas individuais (EC nº 86/2015) e de bancadas (EC nº 100/2019), as LDOs passaram a apresentar identificadores de Resultado Primário (RP) para as programações submetidas ou acrescentadas pelo Legislativo. Assim, os RPs, além de auxiliarem na apuração do resultado primário, possibilitam a identificação das despesas oriundas das emendas parlamentares (Nota Técnica nº 151/2022).

Acompanhando essas alterações, a LDO de 2020 inaugurou duas novas modalidades de emendas por meio do RP8 (despesas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional) e do RP9 (despesas de relator-geral que promovam alterações em programações contantes da lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica).

Isso significa que, até 2019, as ações do relator-geral no orçamento público eram delimitadas no art. 144 da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, restrita à correção de erros ou omissões da LOA e às atividades previstas no Parecer Preliminar, como “correção do salário-mínimo/previdência, despesas com pessoal, piso da saúde”, entre outras (Nota Técnica nº 1, 2022). A previsão do identificador na LDO de 2020 ampliou essa atribuição para a inclusão ou alteração de programações orçamentárias em uma classificação contábil – RP9 – sem a identificação do beneficiário ou utilização de critérios objetivos na distribuição dos recursos.

Desse modo, o relator-geral passou a apresentar emendas ao PLOA sem a necessidade de especificar os entes, agentes ou organizações beneficiárias, os quais seriam indicados apenas na fase de execução orçamentária. No entanto, enquanto o RP9 inaugura uma nova lógica de participação do Legislativo na elaboração e execução do orçamento público, a utilização de uma classificação específica para as emendas de relator-geral possibilitou que essas programações fossem identificadas de forma objetiva, ampliando seu acesso.

Assim, reconhecemos que a implementação dos RPs, sobretudo o RP9, representa momentos em que as dinâmicas orçamentárias transitam de uma fase de abstração – em que as programações são confundidas com aquelas originadas pelo Executivo (RP2 e RP3) – para a sua objetivação, que, além de refletir o desenvolvimento da linguagem contábil, possibilita o reconhecimento de dinâmicas orçamentárias modernas. Para Burchell et al. (1980), dois movimentos explicam a evolução da contabilidade: (i) a institucionalização do ofício contábil e (ii) o processo de abstração-objetivação dos fenômenos pela contabilidade.

A partir do reconhecimento da contabilidade como linguagem (Graham, 2013), argumentamos que a ausência de identificadores específicos para as decisões de alocação do Legislativo dificultava o acompanhamento e o controle social e político sobre as programações. À medida que os RPs são criados, as ações podem ser objetivamente observadas, possibilitando que as decisões sejam avaliadas e os processos de controle expandidos. Com base nesse entendimento, reconhecemos a importância dos RPs na construção de realidades, gerando novos significados para além das suas pretensões meramente técnicas (Tregidga & Milne, 2022; Catchpole & Smyth, 2016; Killian, 2010).

Ao sair da abstração (informação não delimitada, subrepresentada nos artefatos contábeis) para a objetivação (informação delimitada, objetiva, evidenciada de forma clara e acessível aos usuários), é possível gerar compreensões mais amplas sobre o papel desempenhado pela contabilidade, abrangendo a importância que ela exerce nas organizações e na sociedade. À medida que os fenômenos são objetivados, é possível estabelecer maior entendimento sobre como as finalidades estão implicadas nas ações, o que torna a contabilidade um instrumento com funções diversas, seja no contexto organizacional, governamental, social, político ou econômico (Burchell et al., 1980).

A Tabela 1 apresenta os conceitos de abstração-objetivação mobilizados na pesquisa, assim como sua aplicação à avaliação orçamentária.

Tabela 1

Abstração-Objetivação a partir da linguagem contábil.

Abstração	Objetivação
Conceito: Informação contábil não delimitada, subrepresentada nos artefatos contábeis. Dificulta o acesso aos usuários e a mobilização de discussões, deliberações e a tomada de decisões.	Conceito: Informação delimitada, objetiva, evidenciada de forma clara e acessível aos usuários. Possibilita a observação das finalidades subjacentes às ações, mobilizando discussões, deliberações e a tomada de decisões.
Aplicação na Pesquisa: Até 2013, as programações submetidas pelo Legislativo no orçamento da União se confundiam com as originárias do Executivo (RP2 ou RP3).	Aplicação na Pesquisa: A partir de 2014, identificadores específicos passam a representar objetivamente as programações submetidas pelo Legislativo (RP 6, 7, 8 e 9).

Fonte: Elaboração própria a partir de Burchell et al. (1980).

Na medida em que a contabilidade é vista como linguagem, reconhecemos sua capacidade de representar e influenciar situações, oferecendo visões mais amplas dos fenômenos e contribuindo com a construção de realidades (Scapens, 2022). Esta apresenta conceitos, estruturas e formas de representação que mobilizam e influenciam discussões e deliberações sobre temas específicos (McCabe et al., 2021), produzindo significados não apenas para as organizações, mas também para a sociedade (Graham, 2013).

Assim, à medida que a contabilidade se especializa como prática, ela passa a ser “descrita e codificada, debatida e contestada e, por fim, alterada” (Burchell et al., 1980). Esse movimento é importante para que ela seja deslocada de suas pretensões meramente funcionais, ou, no âmbito desta pesquisa, informacionais, para ser reconhecida como reflexo de relações sociais mais amplas, como a estabelecida entre o Executivo e o Legislativo, o que revela sua complexidade. É a partir dessa especialização que identificamos a importância de reconhecer os papéis que a contabilidade desempenha na ação, para além do seu entendimento como um conhecimento especializado e técnico.

Para além de objetivar, em alguma medida, os fenômenos sociais, reconhecemos o papel da contabilidade na construção de realidades (Hines, 1988; Scapens, 2022; Reilley, & Löhlein, 2023). Isso porque as ações refletidas nas informações contábeis possibilitam diferentes formas de mobilização, sejam elas internas ou externas às organizações. Além de refletir as ações, reconhecemos seu potencial em mobilizá-las, sobretudo quando alcança grupos de usuários mais amplos, como a sociedade (Scapens, 2022; Parker & Guthrie, 2014).

Assim, a estrutura teórica mobilizada nesta pesquisa possibilita analisar como a criação de um identificador específico para as emendas de relator-geral (RP9), ao possibilitar a identificação objetiva das programações submetidas pelo Legislativo na elaboração da LOA, contribuiu também para a mobilização social em torno de um fenômeno orçamentário recente. Isso, por sua vez, possibilitou a produção de reflexões significativas para a relação Executivo-Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro.

3. Procedimentos Metodológicos

Partindo de uma perspectiva interpretativa-crítica, entendemos que a contabilidade possui o potencial de (re)construir realidades sociais e (im)possibilitar processos de mudanças sociopolíticas (Gephart, 2004). Metodologicamente, adotamos a Análise Temática (AT) (Saldaña, 2021) para compreender o processo originado a partir das notícias veiculadas no Estadão para o caso do “orçamento secreto” ou “orçamento paralelo”.

Argumentamos que as notícias veiculadas sobre a temática atuaram como tradutores ou amplificadores do fenômeno orçamentário refletido na linguagem contábil por meio do RP9, tornando acessível a desconstrução da realidade existente – abstração – e a reconstrução de uma nova realidade – a partir da objetivação. Dessa forma, o processo analítico teve como foco entender a mudança instaurada a partir do RP9 e a cadeia de eventos originados pelas notícias veiculadas, reconhecendo sua capacidade de produzir mobilização discursiva com efeitos políticos e sociais diversos (Lima et al., 2024).

A AT foi conduzida a partir do processo de codificação proposto por Saldaña (2021), centrado na busca por causalidade (ou eventos desencadeados). O processo de codificação ocorreu de maneira indutiva e originou seis categorias temáticas: (i) abstração, (ii) objetivação, (iii) mobilização social; (iv) mobilização política, (v) negociação, e (vi) inconstitucionalidade.

A Tabela 2 sintetiza o processo de codificação a partir dos eventos desencadeados, estruturando a AT produzida.

Tabela 2

Codificação produzida a partir da Análise Temática.

Categoria	Tópico Temático/Descrição	Fontes de Dados
Abstração	Tópico: Abstração: A Atuação do Relator-Geral nos Pareceres Preliminares. Descrição: A análise concentra-se em compreender a forma de atuação do relator-geral antes da criação de um identificador orçamentário específico (RP9), avaliando as delimitações normativas e processuais na atuação desse agente político no processo orçamentário.	Resolução nº 1/2006-CN; Pareceres Preliminares.

Objetivação	<p>Tópico: Da Abstração à Objetivação: a Gênese do RP9.</p> <p>Descrição: Evidencia como a linguagem contábil refletida no RP9 foi incorporada nos instrumentos orçamentários (LOAs e LDOs), possibilitando a atuação do Legislativo de forma objetiva e delimitada, ao introduzir um identificador específico para representar um fenômeno orçamentário interinstitucional.</p>	Notas técnicas; PLDOs; LDOs; LOAs.
Mobilização Social	<p>Tópico: Estadão: a Mobilização Social sobre as Emendas de Relator-Geral (RP9).</p> <p>Descrição: Demonstra como a criação do RP9, ao objetivar a participação do Legislativo no orçamento da União, viabilizou também a mobilização social no acesso às relações de domínio entre instituições (Executivo e Legislativo), popularizando o conhecimento sobre uma disputa orçamentária estabelecida.</p>	Notícias de Mídia.
Mobilização Política	<p>Tópico: Da Objetivação ao Questionamento da Legalidade do RP9: as ADPFs.</p> <p>Descrição: Apresenta como as notícias veiculadas pelo Estadão foram utilizadas como base na articulação partidária contra o orçamento secreto, resultando nas ADPFs que passam a questionar a atuação do relator-geral no orçamento, assim como as relações de barganha e negociações envolvidas.</p>	ADPFs; Notícias de Mídia.
	<p>Tópico: O Olhar do Tribunal de Contas da União (TCU) Sobre o RP9.</p> <p>Descrição: A partir dos processos anteriores, o TCU inicia uma série de análises sobre a (in)constitucionalidade das emendas de relator-geral, bem como seu papel no intermédio da relação entre o Executivo e o Legislativo, produzindo evidências que questionam sua constitucionalidade.</p>	Relatórios e Pareceres Prévios do TCU; Acórdãos.
Negociação	<p>Tópico: Manutenção do <i>Status Quo</i> e a Mobilização do Congresso Nacional.</p> <p>Descrição: Com o risco de as RP9 tornarem-se inconstitucional, uma série de iniciativas normativas, regimentais e processuais é proposta pelo Congresso Nacional, visando à manutenção das emendas de relator-geral.</p>	Ofícios; Notas Técnicas; Projetos de Lei; Decisões do STF sobre as ADPFs; LDOs; Notícias de Mídia.
Inconstitucionalidade	<p>Tópico: O Supremo Tribunal Federal e a Inconstitucionalidade do RP9.</p> <p>Descrição: Por último, as emendas de relator-geral são consideradas inconstitucionais, dando origem a um processo de objetivação-abstração-objetivação refletido nas lideranças partidárias (RP5).</p>	Decisões do STF sobre as ADPFs.

Fonte: Elaboração própria.

Na condução da AT, partimos das notícias veiculadas pelo Estadão para compreender a gênese do RP9, bem como da lógica de abstração que antecedeu essa etapa no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro. A partir da abstração-objetivação e das notícias veiculadas (mobilização social), as implicações políticas puderam ser mapeadas, sobretudo na análise da movimentação partidária em torno das ADPFs, das avaliações técnicas produzidas pelo Tribunal de Contas da União, e, por fim, dos movimentos de resposta do Congresso Nacional à eminência de inconstitucionalidade. Esse processo viabilizou a (re)construção dos eventos desencadeados, refletidos nas categorias a partir da produção de sete tópicos que vão desde a abstração (primeira categoria) até a inconstitucionalidade (última categoria).

Os dados abrangeram uma variedade de documentos: leis orçamentárias, pareceres preliminares, notas técnicas, relatórios de contas de gestão, acórdãos, arquivos de mídia, ações judiciais, arquivos do Congresso Nacional e do Executivo, dentre outros. Não estabelecemos restrições sobre o material utilizado como evidência empírica, desde que estivessem ligados ao tema de interesse e auxiliasse na compreensão dos eventos desencadeados.

A análise parte de uma familiarização com os dados para a geração de códigos capazes de refletir tópicos aderentes ao objetivo da pesquisa. Esse processo é acompanhado pela

produção de memorandos analíticos, com o objetivo de posicionar os temas em uma análise contextualizada, permitindo sua avaliação. Por fim, estes foram revisados, nomeados e escritos, segregados para representar uma linha histórica das ações estabelecidas.

Durante a coleta e consolidação do material, nove reuniões foram realizadas com o objetivo de produzir reflexões sobre a discussão em curso, bem como incorporar novos eventos à medida em que emergiam dos dados. Essa etapa possibilitou estabelecer análises baseadas em diferentes perspectivas e garantir que nuances relevantes ao objeto fossem representadas. Assim, a análise está dividida em sete tópicos que representam temas ligados ao processo de abstração-objetivação da atuação do relator-geral no orçamento da União por meio do RP9, seguidos de uma discussão com foco na teorização e nas contribuições da presente pesquisa, detalhados adiante.

4. Análise dos Resultados

4.1 Abstração: A Atuação do Relator-Geral nos Pareceres Preliminares

Até 2020, as programações submetidas pelo relator-geral se confundiam com aquelas de iniciativa do Executivo na elaboração da LOA, sendo classificadas como despesas discricionárias (RP2 e RP3). Nesse período, o relator-geral desempenhava um papel “restrito” no aperfeiçoamento do orçamento, com funções delimitadas pelo art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN:

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.

A partir de 2020, um novo tópico reorientando a atuação do relator-geral passou a compor os pareceres, com o objetivo de potencializar a sua atuação na formulação da LOA. O Parecer Preliminar (PP) estabeleceu “a autorização para reforço de dotações de investimentos constantes do projeto ou inclusão de obras que garantam a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (Parecer Preliminar, 2020, p. 42), viabilizando que o relator não apenas reforce as programações oriundas do PLOA, mas também incluía dotações com uma justificativa superficializada de garantir “a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, ampliando, assim, sua autonomia na formulação do orçamento (Parecer Preliminar, 2020, p. 42).

Nos anos seguintes (2021-2023), observou-se um abrandamento dessa autonomia nas decisões de alocação. Essa mudança ocorreu pela uniformização dos PPs, que passaram a apresentar uma nova redação – idêntica e ampliada – limitando a atuação do relator à produção de ajustes decorrentes de aspectos legais e técnicos, ou que visem o aperfeiçoamento da LOA.

Neste relatório preliminar, propõem-se autorizações para que o Relator-Geral possa efetuar ajustes no PLOA 2021 que decorram da necessidade do atendimento de requisitos técnicos e legais ou visem ao aperfeiçoamento dos orçamentos da União. Esses ajustes, promovidos a partir de emendas do Relator-Geral, podem decorrer, inclusive, de solicitações do Poder Executivo, encaminhadas por meio de ofícios expedidos pelo Ministério da Economia, ou de outras demandas que tenham a finalidade de melhorar a alocação dos recursos públicos (Parecer Preliminar, 2021, p. 43).

Essa alteração se manteve nos anos seguintes (2022-2023), indicando uma delimitação na atuação do relator-geral para os casos especificados no inciso primeiro do art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN. No entanto, embora haja uma restrição quanto à atuação do relator, limitando-se à correção de erros ou ao aperfeiçoamento da LOA – resguardado o sentido amplo do último item – outras áreas dos PPs incluem diretrizes que reafirmam a capacidade de atuação desse agente, o que demonstra um processo de abstração sobre suas atribuições entre os pareceres.

Isso porque o art. 144 reconhece a possibilidade de submissão de emendas para atender aos Pareceres Preliminares, transformando esses instrumentos em produtores de autorizações orçamentárias, que variam em níveis de amplitude, desde o reforço até a inclusão de programações. Entre 2022 e 2023, essa autonomia é ampliada para a totalidade do PLOA, indicando a possibilidade de “acrescer recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual” (Parecer Preliminar, 2023, p. 51). Além dessas autorizações, todos os pareceres (2020-2023) indicavam que as emendas de relator-geral poderiam ser utilizadas para intervenção na despesa, seja para acréscimo, inclusão ou recomposição de dotações.

Esses elementos posicionam o parecer como um instrumento que legitima a atuação do relator-geral na reformulação da LOA, destacando seu potencial para evidenciar as negociações e disputas que permeiam sua produção. No entanto, as delimitações para a sua atuação não são uniformes ao longo dos anos. Há uma indiciação objetiva sobre suas atribuições no PP de 2020. Nos anos subsequentes, observa-se uma pulverização nessas delegações, com base nas prerrogativas instituídas no art. 144 da Resolução nº 01/2006-CN.

4.2 Da Abstração à Objetivação: a Gênese do RP9

Até 2013, as emendas parlamentares submetidas à LOA eram classificadas como despesas discricionárias do Poder Executivo por meio dos indicadores RP2 (despesas primárias discricionárias) e RP3 (despesas primárias discricionárias abrangidas pelo Programa de Aceleração Continuada). Essa sistemática impedia a discriminação entre as dotações originárias do Executivo e as submetidas pelo Legislativo, o que dificultava a separação das dotações na execução do orçamento (Nota Técnica nº 152/2022).

As mudanças na lógica de orçamentação observadas no Brasil nos últimos anos alteraram de forma significativa essa configuração. A LDO de 2014 (Lei 12.919/2013) previu a criação do RP6 (despesas primárias oriundas de emendas individuais) para indicação das emendas individuais, que se tornaram impositivas na LDO de 2015 (Lei nº 13.080/2015), com base na EC nº 86/2015, no montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Em 2017, a LDO (Lei nº 13.408/2016) introduz as RP7 (despesas primárias oriundas de emendas de bancada estadual) para classificação das emendas de bancada, que também se tornariam impositivas no montante de 1% da RCL, conforme estabelecido na LDO de 2020 (Lei nº 13.898/2019), com base na EC nº 100/2019. Tanto o RP6 quanto o RP7 surgiram para formalizar, na LOA, as emendas que passaram a ter submissão e execução impositivas, como resultado de alterações constitucionais que atribuíram novas delimitações para a participação do Poder Legislativo na elaboração e execução do orçamento. Até então, as emendas de relator-geral continuavam sendo submetidas aos mesmos indicadores utilizados pelo Executivo.

A criação de um indicador para distinguir as emendas de relator-geral das programações discricionárias originadas no Executivo ocorreu na LDO de 2020 (Lei nº 13.898/2019), que previu sua classificação como RP9 (despesas discricionárias oriundas de emendas de relator-geral, exceto as de ordem técnica), com efeitos na LOA do mesmo ano (Lei nº 13.978/2020). Sua indicação foi uma iniciativa do Congresso Nacional durante a aprovação da PLDO de 2020 na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), acompanhada de um dispositivo que previa a indicação do beneficiário e a ordem de priorização na execução (Nota Técnica nº 152/2022). Ambos os dispositivos foram vetados pelo Executivo, com base

na justificativa de que sua instituição contribuiria para o aumento da rigidez orçamentária, com implicações no cumprimento de metas fiscais.

Os dispositivos criam novos marcadores de despesas discricionárias de execução obrigatória, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal (Estudo do Veto nº 43/2019).

O veto foi rejeitado pelo Congresso por meio de Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN nº 51/2019), que alterou a Lei nº 13.898/2019 (Mensagem nº 638/2019), sob a justificativa de “aprimorar a gestão no âmbito da execução de convênios, de contratos de repasses e de outros instrumentos congêneres” (PLN nº 51/2019, p. 5). A iniciativa foi objeto de novo veto por parte do Executivo, agora sem especificação de justificativa (Estudo do Veto nº 52/2019), sendo mantido no Congresso Nacional.

No entanto, em 03/03/2020, o Presidente da República encaminhou à CMO a Mensagem nº 75/2020, solicitando a alteração da LDO de 2020 para incorporar os identificadores RP8 (emendas de comissão) e RP9, que deveriam ser utilizados “unicamente quando representar acréscimo de valor em relação às programações originais do Poder Executivo ou criação de programação, na forma definida no § 1º do art. 4º, deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridade feitas pelos respectivos autores, restritos ao montante acrescido”. A solicitação foi aprovada na CMO, resultando na Lei nº 13.957/2019.

Isso significa que, em 2020, há um dispositivo prevendo a indicação do RP9 na LDO e na LOA, cujas programações deixam de ser classificadas como RP2 e RP3. Ressalta-se que, nesse mesmo ano, o Parecer Preliminar autoriza a inclusão de dotações com base na justificativa de garantir a entrega de bens e serviços à sociedade, ampliando a autonomia do Legislativo na formulação do orçamento.

Em 2021, não houve a previsão desse identificador no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária (PLDO). Este foi incorporado pelo Legislativo e vetado sob a justificativa de que não possui previsão constitucional, como o RP6 e RP7, e “investem contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública, ao fomentarem cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações” (Estudo do Veto nº 59/2000, p. 9). O veto foi derrubado pelo Congresso, e os indicadores RP8 e RP9 passaram a compor a LDO (Lei nº 14.116/2020) e a LOA (Lei nº 14.144/2021) de 2021.

Em 2021, portanto, houve a manutenção do identificador que distingue as emendas de relator-geral das programações discricionárias do Executivo. No entanto, essa iniciativa não foi acompanhada de medidas para orientar a indicação dos beneficiários ou a ordem de prioridade na execução das programações submetidas. Nas LDOs de 2022 (Lei nº 14.194/2021) e 2023 (Lei nº 14.436/2022), as indicações para a RP9 continuaram sendo inseridas pelo Poder Legislativo, sem constituírem objeto de veto por parte do Executivo.

A Figura 1 sintetiza a inclusão do identificador RP9 nos instrumentos orçamentários entre 2020 e 2023.

Figura 1

Inclusão do RP9 como indicador das emendas de relator-geral nas peças orçamentárias.

Nenhum PLDO entre 2020-2023 previu inicialmente a RP9, sendo todas iniciativas do Legislativo.	Todas as LOAs desde 2020 possuem emendas de relator-geral classificadas como RP9.	A LDO de 2020 foi a primeira a conter o RP9 como identificador para as emendas de relator-geral.	Nas LDOs de 2022 e 2023 o RP9 não foi objeto de veto pelo Poder Executivo.
--	---	--	--

Fonte: Adaptado da Nota Técnica nº 151/2022 – Senado Federal.

Com base nessas análises, fica evidente que o movimento de abstração para objetivação é representado nos instrumentos orçamentários pela incorporação do identificador RP9 na LDO de 2020. Até então, utilizava-se uma linguagem comum para classificar as emendas de relator-geral e as programações oriundas do Poder Executivo, que eram classificadas como RP2 e RP3 (despesas discricionárias). A partir de 2020, todas as LOA passaram a apresentar um indicador próprio para tais emendas. Ressalta-se ainda que a inclusão desse dispositivo nas LDOs foi uma iniciativa do Poder Legislativo, sendo objeto de veto em 2020 e 2021.

Apesar dessa iniciativa vir acompanhada de orientações que recomendam a indicação dos beneficiários e da ordem de priorização, não há uma organização formal nesse sentido. Assim, a incorporação do RP9 nos instrumentos orçamentários ocorre paralelamente às mudanças nos Pareceres Preliminares, que autorizam o Legislativo a incorporar novas despesas ao orçamento, que passam a ser classificadas a partir de uma rubrica contábil específica.

4.3 Estadão: a Mobilização Social sobre as Emendas de Relator-Geral (RP9)

Entre 08 e 10/05/2021, o Estadão divulgou um conjunto de matérias denunciando que “um esquema montado pelo presidente Jair Bolsonaro, no final do ano passado, para aumentar a base de apoio no Congresso criou um orçamento paralelo de R\$ 3 bilhões em emendas” (Pires, 2021). Esses recursos teriam sido destinados à compra de tratores e equipamentos agrícolas, com valores acima dos praticados pelo governo em até 259%.

Tabela 3

Notícias veiculadas pelo Estadão – por Breno Pires – entre 08 e 10/05/2021.

08/05/2021	Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso.
	Orçamento secreto de Bolsonaro: compra de trator vira obsessão no Congresso.
	Orçamento secreto de Bolsonaro: entenda o passo a passo do esquema.
	Orçamento secreto de Bolsonaro: ministério diz que parlamentares escolheram destino de Verba.
09/05/2021	‘Tratoraço’ atropelou leis orçamentárias e veto de Bolsonaro.
10/05/2021	Em vídeo, entenda o caso do orçamento secreto do governo Bolsonaro

Fonte: Portal de Notícias Estadão.

As notícias indicam que, ao menos, 101 ofícios foram encaminhados por deputados e senadores ao Ministério do Desenvolvimento Regional para sinalizar como os recursos seriam alocados. Os ofícios revelaram a utilização de critérios políticos na destinação de emendas parlamentares, como o caso de Davi Alcolumbre (DEM-AP), que indicou a destinação de R\$ 277 milhões em verbas, “assumindo a função do Ministro Rogério Marinho”. Esse montante levaria 34 anos para ser obtido por meio das emendas individuais (Pires, 2021).

O caso emblemático foi o pagamento de R\$ 359 mil por um trator que custa R\$ 100 mil, realizado pelo Deputado Lúcio Mosquini (MDB-RO), além das situações em que parlamentares destinaram verbas para regiões distantes de sua base eleitoral (Pires, 2021). Outros exemplos repercutiram nos meses subsequentes, como no município de Pedreiras, no Estado do Maranhão, que extraiu 540 mil dentes em 2021 e 220 mil no primeiro quadrimestre de 2022, “como se cada morador da cidade tivesse perdido 19 dentes – mais da metade da arcada dentária – em um intervalo de dezesseis meses” (Pires, 2023).

Na matéria, o Estadão atribui esse fenômeno a um “[n]ovo tipo de emenda (chamada RP9), criado pelo governo, por ‘contrariar o interesse público’ e estimular o ‘personalismo’” (Pires, 2021). Há um reconhecimento da utilização das emendas de relator-geral para a indicação, pelo relator-geral, dos parlamentares contemplados, assim como os entes,

instituições e regiões de destinação. Esse fenômeno ficou popularmente conhecido como “tratoração”, “orçamento secreto” ou “orçamento paralelo”.

Aqui, reconhecemos as notícias do Estadão como eventos que apresentam à sociedade o processo de abstração para a objetivação de um fenômeno orçamentário que ganhou notoriedade entre 2020 e 2023. Esse não é o momento da sua criação ou inauguração, que ocorreu em 2020, mas a etapa em que a dinâmica ganha notoriedade nacional, sobretudo nos veículos de mídia, centralizando as emendas de relator-geral (RP9) no debate social nas várias esferas (social, política e institucional) (ver também Faria, 2022a; Paiva, 2022).

4.4 Da Objetivação ao Questionamento da Legalidade do RP9: as ADPFs

Um mês após as matérias veiculadas pelo Estadão, três Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) foram ajuizadas pelo Cidadania, PSB e PSOL, por meio de medida cautelar, com o objetivo de suspender imediatamente a execução das emendas identificadas como RP9 e reconhecer sua inconstitucionalidade (ADPFs n^{os} 850, 851 e 854).

Acompanha essas solicitações o pedido de publicização das informações sobre as emendas já executadas, em plataforma eletrônica centralizada, para promover a accountability. Essas solicitações são reforçadas pela ADPF 1014, apresentada pelo PV no ano seguinte. As ADPFs estão especificadas na Tabela 4:

Tabela 4

ADPFs submetidas contra o RP9.

ADPF	Propositor	Data
850	Cidadania	06/06/2021
851	Partido Socialista Brasileiro (PSB)	07/06/2021
854	Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	14/06/2021
1014	Partido Verde (PV)	29/09/2022

Fonte: ADPFs.

Na submissão, os partidos reconhecem que as emendas classificadas como RP9 não atendem a critérios objetivos e impessoais na distribuição dos recursos (ADPF 850). Soma-se ainda a falta de transparência e rastreabilidade dessas programações, uma vez que as informações “são divulgadas por códigos, siglas e nomenclaturas, quando, para o alcance da finalidade deveriam ser publicizadas de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (ADPF 1014, p. 18). Além disso, há o entendimento de que o RP9 funciona como um instrumento de barganha e negociação política, degradando “as relações entre Executivo e Legislativo pois o *modus operandi* denota a existência de prévios e espúrios acordos políticos para a execução de emendas” (ADPF 854, p. 19).

Ao reconhecer que o RP9 “dá mais poder ao Congresso sobre a destinação das verbas, aumentando a possibilidade de execução dos pedidos” (ADPF 851, p. 13), as ações apontam que, na prática, houve a criação de uma nova modalidade de emenda, que funciona como instrumento de submissão de novas programações orçamentárias nos mesmos moldes das emendas individuais (RP6) e de bancada (RP7), mas sem previsão constitucional que subsidie sua criação, cuja função se limitada “à realização de correções por parte do parlamentar incumbido da função de relator do parecer anual do orçamento” (ADPF 851, p. 15).

Os RP6 e RP7 possuem autoria vinculada, além da indicação da origem e destinação dos recursos, o que viabiliza seu controle social, bem como o estabelecimento de um parâmetro orçamentário para submissão e execução das emendas – a partir da RCL –, sujeitas a mecanismos que garantem o atendimento igualitário e impessoal, além da vinculação de parte desses recursos à saúde. O RP9, no entanto, não é submetido a tais limitações e “operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas,

Da Abstração a Objetificação: o Papel da Contabilidade na Mobilização Social e Política sobre Emendas de Relator -Geral (RP9) 98

indiscriminadamente, à pessoa do relator geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal” (ADPF 1014, p. 15).

Ressalta-se ainda o papel que as matérias divulgadas pela mídia desempenharam na fundamentação das ADPFs. O material mais antigo mencionado é de 08/12/2020, envolvendo as negociações em torno da eleição da presidência da Câmara dos Deputados. As denúncias envolvendo o RP9 ganharam maior destaque em maio de 2021 e passaram a ser amplamente utilizadas na fundamentação das ADPFs. As ações partem dessas notícias para uma análise mais específica sobre as mudanças ocorridas no processo orçamentário da União, o que inclui a análise da constitucionalização das emendas individuais e de bancada impositivas.

A Tabela 5 apresenta as matérias veiculadas na mídia e que serviram como base para argumentação das ADPFs.

Tabela 5

Matérias utilizadas como justificativa nas ADPFs.

ADPF	Mídia	Data	Título/Autor
854	Folha de S. Paulo	08/12/2020	Governo Bolsonaro barra liberação de emendas e condiciona dinheiro a voto em Lira na eleição da Câmara (Julia Chaib, Gustavo Uribe e Thiago Resende).
854	Estadão	17/01/2020	Procuradoria investiga 'interferências indevidas' de Bolsonaro e Maia na aprovação da reforma da Previdência (Luiz Vassallo e Rafael Moraes).
851	Estadão	28/01/2021	Exclusivo: Planalto libera R\$ 3 bi em obras a 285 parlamentares em meio à eleição no Congresso (Breno Pires).
850	Uol	11/04/2021	Governo usa R\$ 2,8 bi em máquinas por possível toma lá dá cá com municípios (Natália Lázaro).
850, 851 e 854	Estadão	08/05/2021	Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso (Breno Pires).
850	Estadão	12/05/2021	Senadores alegaram risco à segurança do Estado para manter orçamento secreto. (Breno Pires).
851	BBC	12/05/2021	'Tratoração': entenda o suposto 'orçamento secreto' de Bolsonaro, que deverá ser investigado pelo TCU (Thais Carranço).
1014	O Globo	12/05/2022	Apesar de registros, parlamentares não assumiram indicações no orçamento secreto; veja quais (O Globo).
850 e 851	Estadão	15/05/2021	Orçamento secreto: Ministério admite que ofícios não estão públicos (André Shalders).
851	Estadão	16/05/2021	Orçamento secreto: Políticos indicam verbas para fora de seus Estados (Breno Pires).
851	Poder 360	16/05/2021	Entenda como é feito o Orçamento e como congressistas podem incluir emendas (Poder 360).
851	Poder 360	26/05/2021	Governo dá mais poder ao Congresso sobre destino de emendas (Douglas Rodrigues e Marina Barbosa).
854	Estadão	27/05/2021	TCU dá cinco dias para Planalto entregar papéis secretos do 'tratoração' (Breno Pires).
851	Uol	31/05/2021	Orçamento secreto foi destinado a empresas ligadas a políticos (André Shalders, Breno Pires e Vinícius Valfré).
851	Estadão	31/05/2021	Esquema do orçamento secreto pode configurar crime de responsabilidade (Bruno Pires).
1014	Carta Capital	06/07/2022	Emenda misteriosa: usuário identificado só como 'Assinante' leva R\$ 29 milhões do orçamento secreto (Carta Capital).
1014	Uol Notícias	23/09/2022	Governo corta verba contra o câncer para bancar orçamento secreto em 2023 (Felipe Frazão).

Fonte: ADPFs.

A partir das matérias indicadas, observa-se que o material de mídia utilizado como suporte inclui o conjunto de matérias veiculadas pelo Estadão, destacando-se a notícia publicada em 08/05/2021, que associa o esquema à criação do indicador de resultado primário

RP9, tornando objetiva a compreensão do fenômeno não apenas no contexto social – por meio da mídia – mas também no contexto político. Ao total, 17 matérias foram mencionadas.

Esse movimento demonstra que, apesar das emendas de relator-geral existirem antes de 2020, a criação de um identificador contábil específico para essas rubricas possibilitou que as ações orçamentárias ligadas ao relator-geral fossem objetivadas, auxiliando na mobilização partidária sobre o assunto e na impetração das ADPFs. Assim, observa-se que essa iniciativa é resultado de uma sistemática de identificação das programações orçamentárias, o que ocorre com a institucionalização do RP9, conforme discutido.

4.5 O Olhar do Tribunal de Contas da União (TCU) Sobre o RP9

Após as notícias veiculadas pelo Estadão e impetração das ADPFs, diversos procedimentos administrativos foram instaurados no TCU para apurar possíveis irregularidades e ilegalidades decorrentes da criação do “orçamento secreto”. O procedimento N° TC-014.379/2021-0, considerado o objeto principal para análise, apresenta uma denúncia com pedido de medida cautelar para investigar o conjunto de ofícios enviados por parlamentares na indicação dos recursos destinados por meio das emendas de relator-geral, conforme menciona a matéria veiculada pelo Estadão, em 08/05/2021.

O flagrante do manejo sem controle de dinheiro público aparece num conjunto de 101 ofícios enviados por deputados e senadores ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados para indicar como eles preferiam usar os recursos. O detalhe é que, oficialmente, o próprio Bolsonaro vetou a tentativa do Congresso de impor o destino de um novo tipo de emenda (chamada RP9), criado no seu governo, por ‘contrariar o interesse público’ e estimular o ‘personalismo’. Foi exatamente isso o que ele passou a ignorar após seu casamento com o Centrão (TC-014.379/2021-0, p. 5).

No processo de investigação, o TCU expõe uma série de violações às regras da LDO, como a atribuição exclusiva do Executivo para alocar recursos, a ausência de critérios objetivos na destinação das emendas e a baixa priorização de programas existentes:

i) [...] é atribuição exclusiva do Executivo, e não dos parlamentares, definir onde alocar os recursos públicos do orçamento. A paroquial patrocinada pelo esquema de compra de apoio, dessa forma, representa um “drible” do orçamento, turbinando recursos de emendas parlamentares em prejuízo de toda a população brasileira; [...] ii) as autorizações de repasses de recursos do Ministério do Desenvolvimento Regional deixaram de estabelecer critérios para definição das localidades beneficiadas e não apresentaram indicadores socioeconômicos ao distribuir os recursos; e [...] iii) O esquema deixou de priorizar a destinação de recursos do orçamento para obras em andamento e para a manutenção das obras existentes, conforme determina a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal, normas que tem por objetivo maior eficiência no gasto público e evitar estruturas inacabadas (TC-014.379/2021-0, p. 8).

Assim, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, foi imposta medida cautelar para “suspender a destinação e aplicação, no todo ou em parte, de recursos públicos no chamado ‘orçamento secreto’” (TC-014.379/2021-0, p. 13) ou, alternativamente, que a “suspensão se dê até que um sistema de informações transparente das indicações seja disponibilizado, uma vez que não se sabe e não se consegue saber quem indicou os beneficiários” (TC-014.379/2021-0, p. 14).

A vista disso, em opinião exposta no acórdão n° 2659/2021-TCU, o órgão constata que o “orçamento secreto” impossibilita o direcionamento adequado dos recursos, uma vez que as emendas de relator-geral se configuram como uma tentativa progressiva do Congresso Nacional de obter autonomia sobre o orçamento público. Além disso, a ausência de critérios técnicos na descentralização dos recursos evidencia problemas de transparência.

No Parecer das Contas de 2022, o órgão reconhece que a inovação legislativa trouxe “algumas perplexidades e dificuldades em sua operacionalização” e que “a prática do RP 9 está em desacordo com os princípios e regras dispostos no art. 37 da CF 1988” (Contas do Presidente da República, p. 40), levando o órgão a produzir recomendações para a transparência das informações referentes às escolhas alocativas, fator crítico para a gestão orçamentária.

Nesse sentido, o TCU evidencia preocupação com a eficiência alocativa e reconhece que o RP9 trouxe obscuridade à execução orçamentária e financeira, pois o “subdimensionamento das programações orçamentárias necessárias e suficientes para despesas obrigatórias, ampliam artificialmente – ainda que pela via reflexa – os limites orçamentários de Teto de Gasto” (Contas do Presidente da República, p. 373).

Soma-se ainda o empoderamento do Poder Legislativo sobre o orçamento público federal.

O relator-geral do PLOA, por meio das emendas RP 9 passou a ter controle sobre larga parcela do Orçamento Geral da União (OGU), com todas as distorções que esse arranjo acarreta, cuja constitucionalidade é apreciada no âmbito da ADPF 854. Ademais, como já amplamente discorrido, essa sistemática constitui fator crítico para o fiel cumprimento da LRF, notadamente o seu art. 45 (Contas do Presidente da República, p. 378).

Como resultado, o TCU reconhece que o RP9 contribui para a “pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público” (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República, 2022, p. 376). Dessa forma, a sistemática vigente desestimula a coordenação programática das políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo e deturpa as ações institucionais do poder público, que “apesar de conter falhas, o Executivo, em tese, busca seguir um planejamento mais abrangente de suas ações, com lastro em políticas setoriais, ao passo que as emendas – ao menos no modelo atual – incentivam a atuação fragmentada baseada no paroquialismo” (Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República, 2022, p. 378).

4.6 Manutenção do *Status Quo* e a Mobilização do Congresso Nacional

A primeira mobilização do Congresso Nacional em resposta às iniciativas sociais e políticas ocorreu por meio da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021. Nesse documento, foram definidas as disposições gerais para as emendas de relator presentes na LOA de 2021, reconhecendo a necessidade de maior transparência. Além disso, foram elencados os casos de impedimento de ordem técnica na elaboração das emendas. No entanto, também foi ratificada a ausência de vinculação das informações à execução do orçamento.

Art. 40. Caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária objeto deste Título, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao autor da emenda.

Parágrafo único. As informações de que trata o caput não serão consideradas vinculantes à execução das programações.

Em 05/11/2021, a ministra Rosa Weber proferiu a decisão liminar que resultou na suspensão da execução das emendas e na obrigatoriedade em dar publicidade e transparência das informações no prazo de 30 dias. Além disso, determinou a adoção de ações para que a execução das despesas relativas ao RP9, constantes nas LOAs de 2020 e 2021, fosse disponibilizada em plataforma eletrônica.

Como resposta, em 08/11/2021, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, manifestou-se sobre a decisão. Sua defesa baseava-se no argumento de que acusações constantes nas ADPFs se apoiavam em narrativas de matérias jornalísticas. Lira ainda afirmou

que o tema era uma prerrogativa do Legislativo, destacando a separação e a autonomia entre os três poderes, e alegou que as emendas de relator não possuíam base constitucional, afastando, assim, o Judiciário da discussão.

O Judiciário não pode determinar que o Legislativo adote determinado procedimento na votação da lei orçamentária, porque tal ato constituiria invasão das prerrogativas constitucionais estabelecidas, com ofensa, por corolário, ao princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal (Câmara dos Deputados, 2021, p. 5).

Outro ponto destacado por Arthur Lira foi que as emendas de relator possuíam a mesma discricionariedade das iniciativas do Poder Executivo, estando sujeitas às mesmas regras de execução. Além disso, ele argumentou que a própria identificação por meio do RP9 já promovia uma transparência que antes não existia. Por fim, ressaltou que essas emendas haviam sido aprovadas por todos os presentes, o que inclui membros dos partidos políticos que protocolaram as ADPFs e, por isso, as ações não deveriam ser aceitas (Câmara dos Deputados, 2021).

Essa crítica está alinhada com os requerimentos de desistência do Cidadania e do PSB em dar prosseguimento às ADPFs 850 e 851, uma vez que as ações contrariavam o voto de seus integrantes a favor dos orçamentos dos anos anteriores. No entanto, a ministra Rosa Weber indeferiu ambas as solicitações, dando continuidade ao julgamento das ações.

Como argumento final, Lira defende que as emendas de relator tinham a finalidade e a importância de entregar obras e serviços à sociedade, e que a decisão de suspender a sua execução resultaria em prejuízos à população. Para Lira, não havia razão para a suspensão, pois a execução das emendas seria acompanhada pelos órgãos de controle.

A medida, além de impor ônus e perdas para a população beneficiada e para a administração, se mostra desnecessária, já que existem meios, em especial a cargo dos órgãos de controle externo e interno, para fazer valer o cumprimento das disposições da lei de diretrizes orçamentárias quanto à publicação dos critérios alocativos (Câmara dos Deputados, 2021, p. 15).

Como a solicitação do Congresso Nacional não foi acolhida e o prazo estabelecido se aproximava do fim, os congressistas se articularam para atender ao pedido do Poder Judiciário, promovendo formalmente a transparência e a publicidade requeridas. Essas articulações resultaram, de forma simultânea e imediata, na aprovação do Ato Conjunto nº 1 e do Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 4 (PRN 4), ambos aprovados em 25/11/2021.

O Ato Conjunto nº 1 reflete os argumentos apresentados por Lira, destacando: (i) a ausência de uma legislação específica sobre as emendas de relator, (ii) a aprovação democrática do RP9 nas LOAs de 2020 e 2021 pela maioria do Congresso Nacional, e (iii) os prejuízos que a suspensão da execução das emendas causaria. Além disso, é ressaltado que o relator-geral recebeu um grande volume de solicitações de emendas – sem padronização – e que, na ausência de diretrizes claras, não era possível estabelecer um procedimento uniforme para rastrear essas emendas.

A partir desses argumentos, foi decidido que a execução orçamentária seria detalhada e publicada na Plataforma Mais Brasil, com os RP9 sendo fiscalizados pela CMO. Também foram disponibilizados anexos que serviriam como padrão a ser adotado a partir da publicação do Ato. Complementarmente, o PRN 4/2021 propunha alterar a Resolução nº 1/2006-CN para atribuir ao relator-geral a função de incluir novas programações no parecer preliminar, desde que respeitado o limite financeiro equivalente ao total das emendas impositivas individuais e de bancada. As emendas de relator também deveriam estar em conformidade com os instrumentos orçamentários e ser publicadas no portal da CMO.

Como justificativa para a apresentação e aprovação do referido projeto, o Congresso Nacional explicou que as medidas permitiriam um conhecimento prévio sobre as emendas de

relator-geral tanto por parte do Congresso quanto da sociedade, além de promoverem maior transparência. Sem alterações, o PRN 4/2021 foi aprovado e publicado em 01/12/2021, como a Resolução nº 2/2021.

Alinhado a essas iniciativas, o Executivo publicou o Decreto nº 10.888/2021 em 09/12/2021, estabelecendo medidas semelhantes para amparar e validar as emendas de relator, sendo elas: (i) publicação na Plataforma Mais Brasil e (ii) manutenção das emendas de maneira não vinculada, reforçando seu caráter genérico por meio do RP9.

Em 05/12/2021, o Congresso Nacional enviou um ofício à ministra Rosa Weber, destacando as ações tomadas por ambas as Mesas para atender à decisão liminar do STF. No documento, são mencionadas as iniciativas realizadas em 25/11/2021, sendo anexada também a Nota Técnica Conjunta nº 8 de 2021, que analisou os impactos da suspensão da execução do RP9 para a população. Em virtude dos esforços para cumprir os princípios de transparência e publicidade, a Ministra atendeu às solicitações e revogou a suspensão da execução orçamentária das emendas de relator em 06/12/2021, considerando “o potencial risco à continuidade dos serviços públicos essenciais à população”. Além disso, foi ampliado o prazo para dar transparência e publicidade das emendas da LOA de 2020 e 2021, de 30 para 90 dias (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Para garantir a continuidade do RP9, foi inserido o Art. 81-A, por meio da emenda 30680002, durante a apreciação da PLDO de 2023. O objetivo do artigo era tornar impositiva a execução das emendas de relator-geral, com valores equivalentes à soma das emendas individuais (1,2% da RCL) e de bancada (1% da RCL), justificando a sua importância para a promoção de benefícios à população. Embora tenha sido inicialmente acatado, os questionamentos sobre a matéria levaram à sua supressão pelo relator-geral antes da apreciação dos destaques.

As emendas RP9 são as que garantem recursos para praticamente a totalidade dos municípios brasileiros poderem colocar em prática as políticas públicas destinadas a beneficiar a população brasileiras. Dentro deste contexto é razoável que haja garantia da execução desses recursos, de forma que os benefícios cheguem efetivamente aos cidadãos brasileiros (Congresso Nacional, 2023).

Percebendo a iminência de inconstitucionalidade, Arthur Lira e Rodrigo Pacheco tentaram, em 05/12/2022, apresentar uma proposta ao STF para dividir as emendas de relator-geral entre a Câmara de Deputados e o Senado Federal da seguinte forma: 2,5% para o presidente da Câmara, 2,5% para o presidente do Senado e 95% para os congressistas, com 2/3 destinados aos deputados e 1/3 aos senadores. Para garantir a transparência, os congressistas solicitantes seriam identificados (Fagundes, 2022).

No início do julgamento no STF, em 07/12/2022, o Congresso Nacional emitiu, no mesmo dia, uma manifestação dirigida aos Ministros da Corte, destacando as diversas medidas adotadas para atender ao pedido de medida cautelar proferido pela ministra Rosa Weber. No documento, foi enfatizado que “360 Deputados e 69 Senadores (o que representa mais de 70% do total de Deputados e mais de 85% do total de Senadores) espontaneamente prestaram contas e informaram os seus respectivos apoios a emendas de relator-geral” (Congresso Nacional, 2022, p. 8). Além disso, destacou-se a criação do Sistema de Indicação Orçamentária RP9 (SINDORC), que introduziria uma nova forma de parametrização para identificar o solicitante da emenda a partir de 2023.

O Congresso Nacional prosseguiu com nova tentativa de manter a constitucionalidade das emendas de relator por meio do PRN 3, apresentado em 15/12/2022. A proposta de alteração da Resolução nº 1/2006-CN estabeleceu um critério para a distribuição das emendas, com base na proporção da representatividade dos partidos no Congresso. Não obstante, determinou que metade do limite financeiro deveria ser executado “em ações e serviços públicos de saúde ou de assistência social” (Congresso Nacional, 2022).

De acordo com as justificativas do Congresso, a partilha sugerida atenderia aos critérios de impessoalidade e a transparência, estando “em sintonia com os demais dispositivos da Resolução nº 1, de 2006, que prioriza o estabelecimento de competência às lideranças partidárias, de forma proporcional, impessoal e transparente” (Congresso Nacional, 2022). No entanto, o PRN 3/2022 foi declarado inconstitucional, juntamente com a possibilidade de as emendas de relator proporem novas programações ao orçamento. Para a ministra Rosa Weber:

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 anual (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Assim, a decisão do STF não impossibilitou o uso das emendas de relator, mas limitou seu uso à correção de erros e omissões. Na prática, a submissão de novas programações pelo relator-geral passou a ser subsidiada pela EC nº 126/2022, sob a égide das emendas individuais. A referida EC aumentou o limite das emendas individuais de 1,2% para 2% da RCL e autorizou o relator a apresentar emendas ao PLDO de 2023 para aumento de dotação orçamentária e execução de políticas públicas dentro do limite de R\$ 9,85 bilhões. Essa mudança buscou assegurar maior controle e transparência nas emendas de relator, ao mesmo tempo em que permitiu ao Congresso continuar com a capacidade de indicar recursos para políticas públicas de sua escolha, agora com mais limitações e sob um marco constitucional mais claro.

Com a inconstitucionalidade do RP9, a mobilização dos congressistas para obter recursos do orçamento se deu por meio da tentativa de alterar a Lei nº 4.320/1964, com o Projeto de Lei Complementar nº 46 (PLP 46/2023). Protocolado em 10/03/2023 pelo senador Zequinha Marinho, o PLP 46/2023 propunha tornar o RP8 impositivo, com a justificativa de “equiparar o processo de sua execução ao marco definido para as emendas individuais e de bancada na esfera do Parlamento” (Senado Federal, 2023, p. 2).

Na ausência da aprovação do Projeto, a obtenção de recursos passou a ser atendida pelo RP5 na LDO de 2024. Classificada de forma genérica como despesas discricionárias e abrangidas pelo PAC, o RP5 será distribuído proporcionalmente entre os líderes partidários que compõe o Congresso Nacional e já está previsto nos dispositivos da LDO de 2024 (Lei nº 14.791/2023). Essa abordagem pode ser vista como uma nova iniciativa de objetivação, refletindo as disputas pela autonomia na alocação e execução das programações orçamentárias.

Portanto, a articulação do Congresso Nacional reflete sucessivas iniciativas, dadas as ameaças representadas pelas ADPFs, que colocavam em risco a continuidade das emendas de relator-geral. Embora essas emendas não estejam mais registradas sob o identificador RP9, a emenda de relator-geral não desapareceu. Ela permanece válida, mas limitada às especificações do art. 144 da Resolução nº 1/2006, sendo ainda passível de submissão por meio dos RP2 e RP3. Nesse contexto de disputa sobre sua constitucionalidade, o Congresso identificou no RP5 uma oportunidade para a indicação de novas programações a serem utilizadas pelo Poder Legislativo.

4.7 O Supremo Tribunal Federal e a Inconstitucionalidade do RP9

A partir das ações impetradas nas ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014, o STF considerou, em 19/12/2022, a inconstitucionalidade das emendas de relator-geral identificadas como RP9. A decisão foi dividida em quatro etapas: (a) a declaração de inconstitucionalidade das emendas, (b) a declaração de inconstitucionalidade do Ato Conjunto da Câmara de Deputados e do Senado Federal, (c) a vedação da utilização genérica do RP9 para execução das despesas orçamentárias nas LOAs de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e 2022 (Lei nº 14.303/2022), e (d) a

obrigatoriedade de publicação dos dados referentes à execução orçamentária do RP9 entre 2020 e 2022 (Supremo Tribunal Federal, 2022).

5. Discussão dos Resultados

A partir das análises empreendidas, é possível observar que, até 2013, as alterações incorporadas na LOA pelo relator-geral eram classificadas de forma genérica como despesas discricionárias (RP2 e RP3) e se confundiam com as programações originárias do Poder Executivo quando da formulação do PLOA, o que dificultava sua avaliação e transparência.

Nos anos seguintes, mudanças no processo orçamentário introduziram identificadores específicos de despesas, delimitando de forma objetiva a participação do Poder Legislativo no orçamento público. A LDO de 2014 classificou as emendas individuais como RP6, a LDO de 2017 identificou as emendas de bancadas como RP7, e a LDO de 2020 reconheceu as emendas de comissão como RP8 e as de relator-geral como RP9.

Essas iniciativas demonstram mudanças na especificação das programações submetidas pelo Legislativo durante a aprovação do PLOA, o que permite uma visualização objetiva das alterações orçamentárias. Nesse contexto, as programações são deslocadas de uma posição de abstração – quando se confundiam com as incluídas pelo Executivo no momento da elaboração do PLOA – para serem objetivamente identificadas, possibilitando sua análise e controle.

Para as emendas de relator geral, o surgimento do RP9 como identificador de resultado primário na LDO de 2020 é acompanhado pela alteração dos Pareceres Preliminares, que ampliam a capacidade de atuação do relator-geral para além das delimitações previstas na Art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN. Isso aumentou sua autonomia, que anteriormente estava restrita à correção de erros/omissões e recomposição de dotações, permitindo-lhes propor novas despesas com base em uma argumentação genérica de garantia de bens e serviços à sociedade.

Nesse sentido, ao passo que o Parecer Preliminar amplia a autonomia do relator-geral para alterar o PLOA na fase de aprovação, a classificação dessas programações como RP9 possibilita que essas rubricas sejam facilmente identificadas, facilitando o controle e a gestão desses recursos no âmbito do Legislativo. Dessa forma, a linguagem contábil passa a ser um instrumento que, além de tornar visível a participação do relator-geral nas decisões orçamentárias, amplia a capacidade de controle pelos parlamentares na fase de execução.

Esse argumento encontra suporte na medida em que, entre 2020-2023, o Legislativo reforçou a necessidade de utilização do RP9 para indicar as emendas de relator-geral nas LDOs, constituindo um elemento de especificação das programações nas LOAs desse período. Assim, o RP9 é um termo contábil que possibilita a representação de um fenômeno orçamentário.

No entanto, a representação objetiva e detalhada por meio do RP9, ao possibilitar maior acompanhamento e controle do relator-geral e do Legislativo, torna também essas programações acessíveis a outros usuários, alcançando o contexto social. Em maio de 2021, notícias veiculadas pelo Estadão denunciaram o “orçamento secreto” e reconheceram o papel do RP9 como instrumento que evidencia a atuação do relator-geral no processo orçamentário.

As matérias figuram como uma iniciativa de mobilização social que coloca as emendas de relator-geral em evidência, levando a discussão sobre o RP9 ao centro do debate político. O processo de objetivação, para além possibilitar a criação de novos parâmetros informacionais e de controle para o Legislativo, facilitou também que um fenômeno orçamentário, no intermédio da relação Executivo-Legislativo, chegasse ao conhecimento da população.

A partir das matérias veiculadas nas mídias, foram impetradas quatro ADPFs, com o objetivo central de produzir uma avaliação ampla sobre a transparência e accountability das práticas refletidas no RP9. As medidas questionam os critérios de distribuição de recursos e a rastreabilidade das programações, colocando as emendas de relator-geral no centro das relações orçamentárias, gerando questionamentos sobre as dinâmicas de domínio refletidas nesse

instrumento. Desse modo, além da mobilização social promovida pelos veículos de mídia, a objetivação refletida no RP9 passa a ter também implicação política.

Isso porque, com base nas notícias veiculadas na mídia e nas ADPFs, há uma avaliação formal do TCU sobre o RP9. A análise técnica do órgão reforça a compreensão de que as emendas de relator-geral prejudicam a aplicação adequada dos recursos e distorcem os mecanismos de freios e contrapesos previstos no ordenamento constitucional.

Essas avaliações foram acompanhadas de ações pelo Poder Legislativo, que se mobilizou para manter as emendas de relator-geral. As medidas incluíram desde o estabelecimento de dispositivos regimentais e definição de orientações para garantir a transparência até a tentativa de tornar impositivas as rubricas classificadas como RP9. Apesar desse movimento, a mobilização da imprensa continuou a lançar luz sobre esse fenômeno, possibilitando a produção de reflexões sobre o processo orçamentário brasileiro, especialmente no que tange ao desvio de finalidade refletido na execução das emendas de relator-geral.

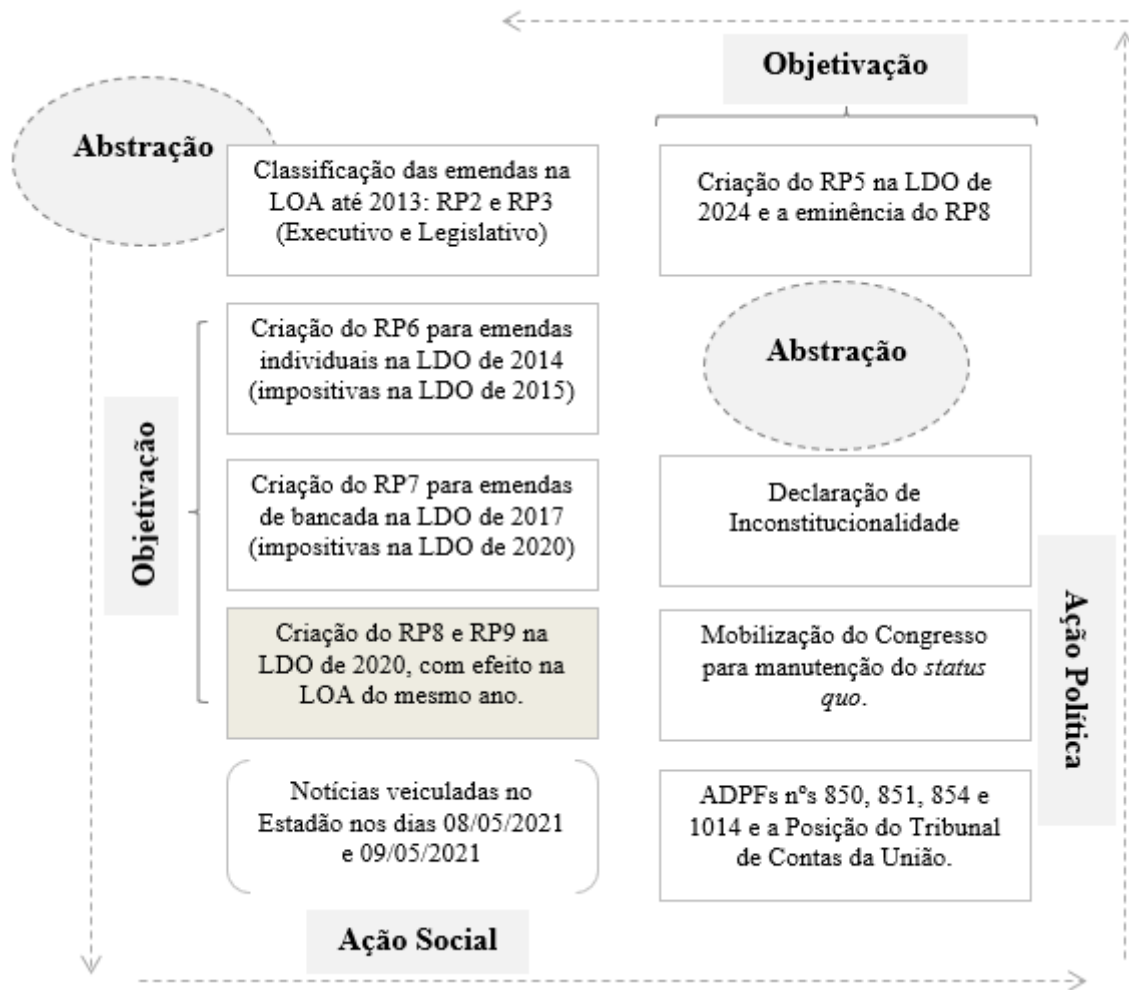
Assim, em 19/12/2022, o STF reconheceu a inconstitucionalidade das emendas de relator-geral identificadas como RP9, bem como a vedação da utilização genérica desse indicador nas programações da LOA. Destaca-se que, à medida em que o RP9 é suprimido dos orçamentos devido à sua inconstitucionalidade, o Legislativo retorna à fase inicial de abstração, em que as emendas voltam a ser classificadas como RP2 e RP3, como observado até 2013.

Salienta-se que, a partir de 2024, inicia-se um novo processo de objetivação por meio do RP5 (despesa discricionária e abrangida pelo PAC), incluída pelo Parlamento na LDO de 2024 (Lei nº 14.791/2023), destinado ao uso pelas lideranças partidárias. O RP5 aponta para um movimento contínuo de abstração-objetivação, refletindo a complexidade dos sentidos atribuídos aos identificadores de resultado primário e sinalizando dinâmicas complexas que envolvem o orçamento público. Além disso, destaca-se o papel potencial das emendas de comissão (RP8), que podem conquistar novos espaços de relevância na arena política, ampliando as implicações do processo orçamentário e suas relações.

A Figura 2 sintetiza de forma visual o processo de abstração-objetivação apresentado nessa pesquisa, evidenciando como a implementação do RP9 como identificador específico para as emendas de relator-geral reflete as mudanças nas dinâmicas orçamentárias no contexto brasileiro. A partir dessa linguagem, observa-se a transição de um estado de abstração, em que as emendas eram indistintas das programações do Executivo, para uma maior objetividade e visibilidade, ampliando o controle social e político sobre o orçamento público.

Figura 2

Estrutura teórico-analítica do processo de abstração-objetivação por meio do RP9.



Fonte: Elaboração própria.

O esquema demonstra como o processo de abstração na atuação do relator é evidente até 2013, momento em que mudanças significativas no orçamento da União são implementadas por meio da criação de rubricas delimitando a atuação do legislativo. Em 2020, um identificador específico para as emendas de relator-geral é criado, marcando o momento em que o fenômeno orçamentário é objetivado e ganha notoriedade na mídia como ‘orçamento secreto’. Nesse ponto, as ações do relator-geral começam a ser acompanhadas politicamente, tornando-se inconstitucional. Após a definição da inconstitucionalidade do RP9, inicia-se um novo processo de objetivação com o RP5, agora consubstanciado nas lideranças partidárias, indicando um processo contínuo de abstração-objetivação que poderá ser aprofundado em pesquisas futuras.

A partir do reconhecimento da contabilidade como linguagem (McCabe et al., 2021; Graham, 2013), as análises realizadas nesta pesquisa evidenciam a capacidade da contabilidade de objetivar ações (Burchell et al., 1980) que refletem um fenômeno complexo no processo orçamentário brasileiro. A criação do RP9, destinado a identificar as emendas de relator-geral, não só possibilitou maior controle sobre as programações pelo Legislativo, mas também viabilizou reflexões sociais e políticas acerca de suas implicações na relação com o Executivo.

A criação de identificadores específicos para as emendas orçamentárias foi o ponto de partida para diversas ações sociais e políticas, que subsidiaram reflexões sobre as relações Executivo-Legislativo no processo orçamentário da União. Além disso, essa mudança permitiu uma análise aprofundada do papel do orçamento na mediação das relações políticas no Brasil (Graton, Bonacim & Sakurai, 2020; Gasparini & Silva, 2020; Bassi, 2022a, 2022b, 2023).

Esse olhar contribui para as pesquisas que analisam as dinâmicas de barganha e disputas na elaboração e aprovação dos orçamentos públicos (Greggianin & Silva, 2015; Graton et al., 2020; Gasparini & Silva, 2020). Também oferece uma perspectiva complementar aos estudos que reconhecem o orçamento como um instrumento politizado no intermédio da relação Executivo-Legislativo no Brasil (Bartoluzzio et al., 2023) e que buscam construir reflexões sobre suas implicações sociais e políticas (Power, 2015; Couto et al., 2021).

A objetivação refletida no RP9 foi importante para que as matérias veiculadas na mídia alcançassem materialidade política, mobilizando um conjunto de ações que culminaram na sua inconstitucionalidade. A linguagem contábil incorporada pelos identificadores reflete mudanças na lógica de formulação do orçamento, destacando a crescente proeminência do Legislativo no processo orçamentário. Isso reforça seu papel como instrumento político, afastando-se da ideia de um orçamento neutro, apolítico ou despolitizado (Bartoluzzio, 2024; Bartoluzzio, Sauerbronn & Cruz, 2023).

Ao inserir a análise desses classificadores em um contexto de macroavaliação, observamos como diferentes formas de mobilização ampliam ou restringem o papel das instituições e dos atores na sua formulação e execução, denotando sua complexidade (Figueiredo & Limongi, 2008; Bittencourt, 2012; Baião et al., 2018; Assis, 2020). Assim, sinalizamos o potencial do processo orçamentário refletir a política no orçamento e como alterações na sua estrutura refletem dinâmicas políticas complexas (Rubin, 2015, 2019).

Dessa forma, demonstramos como as representações contábeis – por meio dos RPs e outros identificadores – não apenas refletem e mobilizam ações entre as instituições responsáveis pela elaboração, execução e controle orçamentário, mas também no contexto social, onde essas ações são avaliadas e ganham significado, construindo realidades (Scapens, 2022; Parker & Guthrie, 2014; Hines, 1988). Esse fenômeno se configura, na pesquisa, como um processo cíclico de abstração-objetivação, sugerindo um processo que pode ser explorado em estudos futuros.

7. Conclusão

Neste estudo, investigamos como o movimento de abstração-objetivação, facilitado pela contabilidade através da criação de um identificador específico de Resultado Primário (RP) para as emendas de relator-geral (RP9), permitiu a mobilização social e política, gerando questionamentos sobre a atuação do relator-geral e do Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro.

A partir do reconhecimento da contabilidade como linguagem, demonstramos a sua capacidade em objetivar fenômeno complexos, possibilitando a ação social e política sobre uma dinâmica orçamentária no intermédio da relação Executivo-Legislativo no Brasil. Para além de ressaltar a complexidade do orçamento público no contexto brasileiro, demonstramos o potencial da contabilidade sinalizar as finalidades subjacentes às ações, permitindo que estas sejam codificadas, acessadas, debatidas, contestadas e alteradas.

Essa é uma contribuição aos esforços empreendidos para a compreensão do papel do relator-geral na elaboração e execução do orçamento, sobretudo entre as pesquisas que visam analisar a autonomia alcançada pelo Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro na última década. Para além da avaliação histórica ou normativa dessas emendas, a introdução da contabilidade e suas representações introduz novas perspectivas para as análises realizadas, reforçando seu papel na construção de realidades complexas.

Assim, reconhecemos a ação social e política como processos resultantes da especialização da linguagem contábil refletidas nos identificadores orçamentários, pois ao passo em que a sua utilização permitiu que as programações incorporadas pelo Legislativo fossem objetivamente identificadas, expandido seu controle, essa iniciativa oportunizou

também que a atuação do relator-geral fosse amplamente contestada, demonstrando seu potencial no processo orçamentário e na mobilização social e política.

Esse processo posiciona o orçamento governamental em uma arena multidimensional, onde diferentes participações se entrelaçam e onde está sujeito às manifestações da sociedade, gerando efeitos diversos no ambiente político. Trata-se de uma iniciativa que desloca as avaliações orçamentárias de uma perspectiva despolitizada, focada apenas em representações técnicas. Como contrapartida, reconhecemos sua complexidade e a necessidade de alternativas teórico-analíticas que ofereçam novos sentidos não apenas para o orçamento, mas também para a contabilidade e suas representações, ampliando a compreensão e o impacto das decisões orçamentárias na sociedade.

Como limitações da presente pesquisa, reconhecemos que o processo de (re)construção da realidade política estabelecida no fenômeno orçamentário investigado ocorre por meio dos arquivos existentes e disponíveis, o que pode representar uma parcela parcial das dinâmicas estabelecidas. Relações mais específicas, como negociações, barganhas e estratégias discursivas, podem não ser registradas nos arquivos disponíveis, inviabilizando sua apreciação.

Como alternativas para pesquisas futuras, os processos de abstração-objetivação-abstração apresentados, sobretudo com as emendas de comissão (RP8) e lideranças partidárias (RP5), podem ser explorados por meio de novos estudos, assim como pela introdução de novas estratégias metodológicas, tais como a etnografia, o uso de entrevistas e observações para a construção de dados, e pela introdução de novas lentes teóricas.

Referências

- Abranches, S. (2021). Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. *Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)*, 2(3), 67-79.
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (2021). ADPF 1014. Supremo Tribunal Federal.
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (2021). ADPF 854. Supremo Tribunal Federal.
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (2021). ADPF 851. Supremo Tribunal Federal.
- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. (2021). ADPF 850. Supremo Tribunal Federal.
- Baião, A. L., Couto, C. G., & Jucá, I. C. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 47-86.
- Bartoluzzio, A. I. S. S. (2024). *Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público: uma análise da relação Legislativo-Executivo no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Bartoluzzio, A. I. S. S., Cruz, C. F., Azevedo, R. R., & Sauerbronn, F. F. (2024). Teoria orçamentária em transformação: fundamentos, abordagens e possibilidades de pesquisas para o Brasil. *Revista de Contabilidade de UFBA*, 18(1), 1-33.
- Bartoluzzio, A. I. S. S., da Cruz, C. F., da Silva Dias, L. N., Diniz, J. A., & Sauerbronn, F. F. (2023). Um debate polifônico sobre o orçamento público “moderno” no Brasil e suas implicações para a contabilidade. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 001-015.
- Bassi, C. M. (2022a). Por dentro da caixa preta: explorando as peculiaridades das emendas parlamentares do relator-geral. *IPEA: Nota Técnica nº 3*, 1-32.
- Bassi, C. M. (2022b). As emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro. *IPEA: Nota Técnica nº 1*, 1-16.

- Bassi, C. M. (2023). Orçamento secreto: discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral. IPEA: *Nota Técnica nº 105*, 1-15.
- Braga, R. J., & Guimarães, A. S. (2015). *Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão*. In: Sathler, A., & Braga, R. (Org.), *Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara, p. 47-84.
- Brasil. (2021). Solicitação do Congresso Nacional. Aviso no 2064 - GP/TCU.
- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., Hughes, J., & Nahapiet, J. (1980). The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 5-27.
- Catchpole, L., & Smyth, S. (2016). Accounting and social movements: An exploration of critical accounting praxis. *Accounting Forum*, 40(3), 220-234.
- Congresso Nacional. (2019). Projeto de Lei 22/2019, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020” (PARECER (CN) No 56, DE 2019). Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.
- Congresso Nacional. (2021). Projeto de Lei no 28/2020, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021”. (PARECER (CN) nº 2, DE 2021). Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.
- Congresso Nacional. (2022). *Memoriais*. <https://static.poder360.com.br/2022/12/manifestacao-congresso-emendas-relator-7-dez-2022.pdf>
- Congresso Nacional. (2022). Projeto de Lei no 19/2021, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022”. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.
- Congresso Nacional. (2022). Projeto de Lei no 32, de 2022, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023” (PARECER (CN) No 22, DE 2022).. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.
- Congresso Nacional. (2023). Projeto de Lei no 29, de 2023, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024”. (PARECER (CN) Nº 34, DE 2023). Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 20 de fevereiro de 2024
- Contas do Presidente da República. (2020). Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da república 2020. Tribunal de Contas da União
- Contas do Presidente da República. (2022). Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da república 2022. Tribunal de Contas da União
- Contas do Presidente da República. (2022). TC 008.731/2022-5. Tribunal de Contas da União
- Emenda Constitucional nº 100 (2019). Diário Oficial da União, 1, 26/06/2019.
- Emenda Constitucional nº 126 (2022). Diário Oficial da União, 1, 21/12/2022.
- Fachin., E. (2022). Arguição de descumprimento de preceito fundamental 854. Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União.
- Fagundes, M. (2022, 05 de dezembro). *Câmara e Senado vão ao STF para salvar emendas de relator*. <https://www.poder360.com.br/congresso/camara-e-senado-vaao-stf-para-salvar-emendas-de-relator/>
- Faria, R. O. (2022a). *As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica*. XI Prêmio SOF de Monografias, 1-77.

- Faria, R. O. (2022b). *The redesign of budget institutions and the explosion of rapporteur-general amendments RP9: the budget process at the heart of the political crisis*. Scielo Preprints, 1-24.
- Faria, R. O. (2023). *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. Blucher Open Access: São Paulo.
- Faria, R. O. D. (2022). *As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica*.
- Gephart, R. P. J. (2004). Qualitative research and the Academy of Management Journal. *Academy of Management Journal*, 47(4), 454-462.
- Gouvêa, C. B., & Branco, P. H. V. B. C. (2023). *Os superpoderes do relator-geral do orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América*. In Cunha Filho et al (Org). *Análise de Impacto Legislativo: a nova fronteira no processo para a produção de leis* (pp. 47-65). Instituto Legislativo Paulista: São Paulo.
- Graham, C. (2013). Teaching accounting as a language. *Critical Perspectives on Accounting*, 24(2), 120-126.
- Graton, L. H. T., Bonacim, C. A. G., & Sakurai, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54, 1361-1381.
- Greggianin, E., & Silva, J. R. P. (2015). O orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da emenda constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. *Orçamento em Discussão*, 16, 1-43.
- Greggianin, E., Mendes, G., Rego, H., Gurgel, M. (2021). *Emendas de relator - subsídios quanto aos aspectos orçamentários* (Nota Técnica nº 63/2021). Câmara dos Deputados.
- Hines, R. D. (1988). Financial accounting: in communicating reality, we construct reality. *Accounting, Organizations and Society*, 13(3), 251-261.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). *As emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro* (Nota técnica nº 01/2022). Ministério da Economia.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). *Por dentro da caixa preta: explorando as peculiaridades das emendas parlamentares do relator-geral* (Nota técnica nº 03/2022). Ministério da Economia.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2023). *Orçamento secreto: Discutindo as consequência do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral* (Nota técnica nº 105/2023). Ministério da Economia.
- Killian, S. (2010). “No accounting for these people”: Shell in Ireland and accounting language. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(8), 711-723.
- Lewandowski., R. (2022). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 850*. Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União.
- Lima, J. P. R., Casa Nova, S. P. C., Sauerbronn, F. F., & Castañeda, M. (2024). “Is it just a little flu”? Producing a news-based counter account on Covid-19 discursive crises in Brazil. In *Accounting Forum*. 1-25.
- Linhares Neto, D. A. (2023). *As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re)velados*. *Pesquisa & Debate: Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, 1(63), 89-104.
- Manifestação. (2022). *Contra a arguição de preceitos legais*. Congresso Nacional
- Martynychen, M. M. M., & Silveira, G. C. (2024). *Perspectivas da Teoria da Escolha Pública no orçamento público: uma análise das emendas de relator-geral do orçamento (RP9)*. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 159(159), 159-181.

- McCabe, A., Osegowitsch, T., Parker, R., & Cox, S. (2021). Knowledge co-production in academic-practitioner research collaboration: An expanded perspective on power. *Management Learning*, 52(5), 1-26.
- Mendes., G. (2022). Arguição de descumprimento de preceito fundamental 850. Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União.
- Paiva, L. A. P. (2022). Estudo sobre as emendas de relator – RP9 “o orçamento secreto”. *Instituto Legislativo Brasileiro*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/607522/TCC_Luciana_Alessandra_Pereira_de_Paiva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 dezembro 2024.
- Parker, L., & Guthrie, J. (2014). Addressing directions in interdisciplinary accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(8), 1218-1226.
- Portaria interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021. Ministério da Economia.
- Praça, S. (2011). Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, 17, 137-162.
- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. (2022). Lei nº 3/2021-CN. Congresso Nacional.
- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. (2023). Lei nº 5/2022-CN. Congresso Nacional.
- Projeto de resolução do congresso nacional que altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução das emendas de relator-geral, nº 4 (2021). Congresso Nacional
- Projeto de resolução do congresso nacional que altera o art. 47 da Resolução no 1, de 2006-CN, quanto às emendas de bancada, nº 3 (2021). Congresso Nacional
- Reilley, J., & Löhlein, L. (2023). Theorizing (and) the future of interdisciplinary accounting research. *Critical Perspectives on Accounting*, 93, 102578.
- Resolução que altera as disposições da Resolução no 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação das emendas de relator-geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas, nº 3 (2022). Congresso Nacional.
- Rubin, I. (2015). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25-35.
- Rubin, I. (2019). *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. Sage Publications: CQ Press.
- Saldaña, J. (2021). The coding manual for qualitative researchers. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, 1-440.
- Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Mandatory budget and relations among branches of government in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 31, 339-395.
- Scapens, R. (2022). Personal reflections on the relevance of accounting research. *Journal of Pragmatic Constructivism*, 12(1), 34-44.
- Senado Federal. (2021). Histórico dos dispositivos relacionados ao identificador de resultado primário RP 9 como classificador das emendas de relator-geral (Nota Técnica 151/2022). Congresso Nacional.
- Senado Federal. (2022). PRN 4/2021 e Ato anexo – compatibilidade com decisão do STF na ADPF 854 (Nota Técnica 152/2022). Congresso Nacional.
- Senado Federal. (2022). *Projeto de Resolução nº, de 2022-CN*. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9222337&ts=1673017777374&disposition=inline>
- Supremo Tribunal Federal. (2022). Arguição de descumprimento de preceito fundamental 850. Diário Oficial da União.
- Toffoli., D. (2022). ADPFs 850, 851, 854 e 1014. Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União.

- Tregidga, H., & Milne, M. (2022). Not at our table: Stakeholder exclusion and ant/agonistic engagements. *Critical Perspectives on Accounting*. 85, 102265.
- Tribunal de contas da união. (2021). Solicitação do Congresso Nacional (Aviso no 2064 - GP/TCU).
- Tribunal de Contas da União. TC 000.224/2021-9, acórdão 1213 de 2021. Diário Oficial da União.
- Tribunal de Contas da União. TC 014.336/2021-9, acórdão 2659 de 2021. Diário Oficial da União.
- Tribunal de Contas da União. TC 036.616/2019-2, acórdão 2701 de 2019. Diário Oficial da União.
- Volpe, R. (2019). O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC 86/2015). *Caderno Aslegis*, (56), 83-118.
- Weber., R. (2021). Arguição de descumprimento de preceito fundamental 854. Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União.