

O ORÇAMENTO SECRETO E O ENFRAQUECIMENTO DO EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Fernanda Oliveira de Sousa¹
Gabriela Cristina de Freitas Abreu²
Lorena Ramos Panizza Jalkh³

O chamado orçamento secreto, denominação política dada às emendas de relator-geral (RP9) instituídas em 2019, representa uma mudança significativa no modelo orçamentário brasileiro, ao permitir repasses sem transparência quanto à autoria das indicações parlamentares. Embora criadas para corrigir erros técnicos na peça orçamentária, as RP9 passaram a ser utilizadas como instrumento de negociação política, deslocando o centro de influência sobre a execução orçamentária do Executivo para o Legislativo. Essa inovação não alterou o texto da Constituição ou da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas modificou a dinâmica de execução e de controle do orçamento. Assim, a ilação que orienta a pesquisa consiste em compreender de que modo o orçamento secreto altera a lógica do presidencialismo de coalizão e afeta o equilíbrio entre os Poderes no contexto político brasileiro. Destarte, esse processo evidenciou afinidade com o conceito de presidencialismo de coalizão, formulado por Sérgio Abranches e desenvolvido por autores como Figueiredo e Limongi que analisam o arranjo institucional do sistema político brasileiro, em que o Executivo, visando garantir apoio legislativo, recorre à formação de coalizões partidárias sustentadas pela negociação de verbas. Posto isto, o objetivo geral baseia-se em analisar a relação entre o orçamento secreto e o presidencialismo de coalizão, examinando como esse mecanismo impacta a governabilidade, a autonomia do Executivo e a transparência democrática. Especificamente, pretende-se: (i) investigar a origem e a evolução das RP9 no processo orçamentário; (ii) compreender sua articulação com o modelo de presidencialismo de coalizão; (iii) avaliar seus efeitos sobre a distribuição de poder; e (iv) discutir suas implicações para a *accountability* e a qualidade da democracia. Para alcançar esses objetivos, a metodologia adotada é de natureza qualitativa e de caráter bibliográfico-documental. Portanto, serão analisadas as leis orçamentárias anuais de 2019 a 2023, as decisões do STF, especialmente a ADPF 854, pareceres do TCU, relatórios da CGU e dados do portal SIGA Brasil. Consequentemente, as evidências empíricas serão interpretadas à luz das categorias analíticas de governabilidade e publicidade administrativa, de modo a articular o referencial teórico com a realidade institucional. Enfim, as considerações parciais indicam que o orçamento secreto acentua o clientelismo e amplia a dependência do Executivo em relação à base parlamentar o que, embora favoreça a formação de maiorias legislativas, fragiliza a governabilidade democrática. Dessarte, nota-se que o fenômeno evidencia as tensões do presidencialismo de coalizão no Brasil, ao mesmo tempo em que revela o desafio de compatibilizar governabilidade e transparência em um sistema multipartidário.

Palavras-chave: Orçamento secreto; presidencialismo de coalizão; transparência democrática.

¹Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCHS/UNESP).
E-mail: fo.sousa@unesp.br

²Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCHS/UNESP).
E-mail: gabriela.cf.abreu@unesp.br

³Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (FCHS/UNESP).
E-mail: lorena.panizza@unesp.br

Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Companhia das Letras, 2018.

BASSI, Camillo de Moraes. **Orçamento secreto: discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral**. Brasília, DF: IPEA, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/51f87923-f631-4380-b140-6e6d74b9987f>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. **Emendas Parlamentares**. Brasília, DF: Portal da Transparência, 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>. Acesso em: 24 set. 2025.

CARVALHO, Valter Rodrigues de; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; CARLOGMANO, Márcio Cunha. Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016- 2018). **Revista Política Hoje**, Recife, v. 28, n. 2, p. 59-78, dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.51359/1808-8708.2019.244088>. Acesso em: 24 set. 2025.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **As bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2025