

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

RELATÓRIO DE PESQUISA

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NO PÓS-2014: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL

Equipe técnica:

Sérgio Praça

Professor visitante no programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas (PPGPS/UNIFAL). Email: <sergiopraca0@gmail.com>.

Acir Almeida

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea). E-mail: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

Produto editorial:

Relatório de Pesquisa

Cidade:

Brasília/DF

Editora:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano:

2026

Edição:

1ª

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS NO PÓS-2014: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL^{1,2}

SINOPSE

Este relatório examina como a interação entre regras e preferências políticas explica os padrões de uso das emendas orçamentárias parlamentares no Brasil após a adoção do regime impositivo em 2015. A abordagem é institucional: os resultados observados são entendidos como produto da interação entre regras formais e informais, preferências dos atores e comportamentos estratégicos, com ênfase na endogeneidade das instituições políticas. As evidências combinam análise normativa, entrevistas com atores do ciclo orçamentário federal e dados quantitativos sobre despesas orçamentárias aprovadas e executadas.

Distinguem-se duas dimensões do problema das emendas parlamentares. A dimensão política diz respeito ao volume de recursos e à sua forma de distribuição — questões que decorrem de escolhas legítimas do Congresso sobre o grau de protagonismo que pretende exercer na definição do gasto público. A dimensão republicana diz respeito à transparência, rastreabilidade e regularidade do uso das emendas — condições de validade do próprio exercício do poder público, que não admitem relativização por preferências políticas. Os achados mostram que as duas dimensões impõem desafios distintos e exigem soluções de natureza diferente.

Na dimensão política, o achado central é que a impositividade inaugurou um processo de parlamentarização progressiva do gasto. A reconstituição histórica da trajetória das emendas situa sua adoção como produto de uma conjuntura específica em que a discricionariedade do Executivo deixou de ser politicamente vantajosa para a coalizão governista, tornando o regime autorizativo insustentável. Propõe-se, como hipótese interpretativa, que o aprofundamento subsequente da parlamentarização obedece à mesma lógica distributiva: presidentes que utilizam o poder orçamentário de forma assimétrica em relação aos aliados induzem a coalizão a ampliar a parcela do orçamento protegida da discricionariedade executiva. Os padrões observados de desarticulação entre emendas e planejamento setorial e de pulverização territorial

¹. Este trabalho faz parte do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 3/2024, celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC, por intermédio da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória.

². Os autores agradecem as contribuições de colegas das Diretorias de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia e de colegas da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Eventuais erros e omissões remanescentes são de exclusiva responsabilidade dos autores.

dos recursos são consequências estruturais desse arranjo. Na dimensão republicana, o achado central é a recorrência sistemática de práticas que capturam instrumentos formalmente coletivos para fins de distribuição política individualizada, padrão que atravessa modalidades, governos e marcos normativos, e que encontrou seu extremo no orçamento secreto do período 2019–2022.

As implicações para o desenho de soluções são assimétricas. Na dimensão republicana, o problema é predominantemente de *enforcement* de normas já existentes, e intervenções regulatórias têm potencial de impacto real. Na dimensão política, o problema é de compatibilidade de incentivos: enquanto maiorias de governo forem ideologicamente heterogêneas e houver a expectativa de que o Executivo utilizará sua discricionariedade alocativa de forma assimétrica entre os parceiros, a pressão por parlamentarização tenderá a se renovar independentemente do arcabouço normativo vigente. Reformas institucionais que não alterem esses incentivos tendem a produzir adaptação normativa sem transformação de comportamento — exatamente o padrão documentado ao longo de todo o período analisado.

Palavras-chave: emendas orçamentárias parlamentares; regime impositivo; parlamentarização do gasto; relações Executivo-Legislativo; transparência orçamentária.

1 INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta uma análise institucional das emendas parlamentares ao orçamento da União. A análise examina (i) as regras formais e as práticas efetivas de uso das emendas orçamentárias durante o regime impositivo inaugurado em 2015 e os mecanismos que explicam as dissonâncias entre elas, (ii) os desafios que limitam a efetividade e a legitimidade das emendas como instrumento de políticas públicas, e (iii) as condições que levaram à adoção desse regime orçamentário e do subsequente avanço do controle parlamentar sobre o gasto público. Seu propósito é diagnóstico: identificar os mecanismos que condicionam o funcionamento do sistema, distinguindo problemas passíveis de solução regulatória daqueles que exigem estratégias de outra natureza.

1.1 Contexto e objetivos

Na última década, o Congresso Nacional ampliou de forma significativa seus poderes sobre a alocação do gasto público. O marco institucional dessa mudança foi a Emenda Constitucional (EC) 86/2015, que consolidou a obrigatoriedade de execução das despesas oriundas de emendas parlamentares individuais ao orçamento — regra inicialmente instituída de forma provisória pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2014 (Lei 12.919/2013). Anteriormente, o Poder Executivo detinha ampla discricionariedade sobre a execução de tais despesas.

Sob o novo regime — chamado "orçamento impositivo" —, a razão entre os gastos discricionários de origem parlamentar e os oriundos do Executivo aumentou em mais de seis vezes entre 2014 e 2025 (de 0,041 para 0,266³), apenas nas emendas individuais. Ademais, conforme revelaram auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), sobretudo entre 2019 e 2022 o gasto oriundo de emendas parlamentares apresentou elevado grau de pulverização e, muitas vezes, baixa transparência e rastreabilidade (CGU, 2024a, 2024b, 2024c e 2025; TCU, 2024).

Esse padrão deslocou as emendas orçamentárias para o centro do debate político-institucional. Tornaram-se recorrentes as críticas de que os gastos por emenda são excessivos, ineficientes e, muitas vezes, marcados por irregularidades. Embora a evidência empírica ainda seja muito limitada, especialmente sobre os efeitos das emendas nas políticas públicas, os indícios disponíveis são suficientes para justificar tais preocupações.

³ Quocientes da divisão do total empenhado das despesas de emendas individuais pelo total empenhado das despesas primárias discricionárias do Executivo. Salvo indicação em contrário, todos os dados orçamentários apresentados neste relatório foram extraídos do SIOP (SIOP, 2003-2025).

Com esse pano de fundo, este relatório é orientado pela seguinte questão: como a interação entre as regras e as preferências dos atores políticos explica os padrões de uso das emendas orçamentárias durante o regime impositivo (2015–2025)? Essa questão desdobra-se em três objetivos analíticos complementares: (i) descrever a arquitetura normativa formal das emendas orçamentárias e examinar seu funcionamento efetivo, identificando eventuais dissonâncias entre regras e práticas, assim como os mecanismos que as produzem; (ii) apontar os principais desafios que limitam a efetividade e legitimidade das emendas orçamentárias como instrumento de políticas públicas, com foco na interação entre incentivos, restrições operacionais e capacidades estatais; e (iii) compreender os motivos que levaram à adoção do regime de impositividade para as emendas individuais, os possíveis efeitos desse regime sobre o uso de emendas, e a lógica institucional que explica o avanço progressivo da parlamentarização do gasto.

Transversalmente a esses objetivos, a análise organiza-se em torno de uma distinção entre as dimensões política e republicana do problema das emendas — distinção que determina o tipo de desafio institucional associado a cada objetivo e, por conseguinte, o tipo de resposta que pode ser eficaz. Essa e outras dimensões do aparato analítico são apresentadas a seguir.

1.2 Abordagem analítica

A análise adota uma abordagem institucional, segundo a qual os resultados observados em um sistema político decorrem da interação entre regras, preferências e comportamentos. Instituições políticas são entendidas como conjuntos de regras — formais ou informais — que estruturam os incentivos em um ambiente de escolha coletiva e, por conseguinte, afetam seus resultados (Diermeier e Krehbiel, 2003).

Um elemento central dessa perspectiva é o reconhecimento da endogeneidade das instituições políticas: elas não são restrições exógenas ao sistema, mas resultam de escolhas de atores que operam sob incentivos específicos — no caso das instituições orçamentárias, geralmente os próprios parlamentares. Como consequência, sua estabilidade e efetividade dependem de sua compatibilidade com as preferências de uma maioria parlamentar. Problemas no funcionamento das emendas não devem ser interpretados apenas como falhas operacionais, mas também como possíveis reflexos de incompatibilidades entre as regras e os incentivos políticos dos atores. A análise não incorpora juízos de valor sobre as preferências parlamentares: a efetividade das instituições é avaliada exclusivamente em termos de sua capacidade de estruturar comportamentos, e as preferências são assumidas como dadas.

A abordagem enfatiza também a distinção entre instituições formais e informais. As primeiras são criadas, codificadas e comunicadas por canais oficiais; as segundas correspondem a práticas recorrentes, não formalizadas, que operam fora desses canais (Helmke e Levitsky, 2004). Ambas dispõem de mecanismo de sanção e são analiticamente relevantes para compreender o funcionamento concreto do sistema de emendas. A consideração das instituições informais é essencial, em particular, para avaliar os riscos associados a estratégias de enforcement externas ao Congresso — como as intervenções do Supremo Tribunal Federal (STF) —, que podem, ao contrariar os incentivos parlamentares, induzir o surgimento de instituições informais de contorno capazes de subverter o espírito das regras formais.

A distinção entre as dimensões política e republicana do problema é o principal organizador analítico do relatório. A dimensão política diz respeito ao volume de recursos alocados por emendas e à sua forma de distribuição — questões que decorrem de escolhas legítimas do Congresso sobre o grau de protagonismo que pretende exercer na definição do gasto público, condicionadas por restrições fiscais e incentivos políticos. Nessa dimensão, as regras são endógenas ao sistema político, e o desafio central é de compatibilidade de incentivos: como induzir escolhas alocativas mais coerentes com objetivos programáticos sem contrariar os incentivos que orientam o comportamento parlamentar.

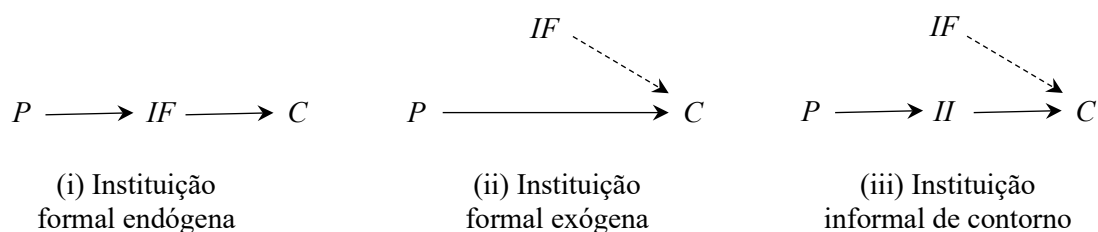
A dimensão republicana diz respeito à transparência, rastreabilidade e regularidade do uso das emendas — condições de validade do próprio exercício do poder público, que não integram o espaço discricionário do Congresso e cuja vigência não depende da concordância de maiorias parlamentares. Nessa dimensão, o desafio central é de enforcement: garantir o cumprimento efetivo de exigências já amplamente incorporadas ao arcabouço normativo. Essa assimetria determina o tipo de resposta adequado: reformas voltadas à transparência têm maior probabilidade de produzir efeitos quando acompanhadas de mecanismos independentes de fiscalização; reformas voltadas à articulação com o planejamento e à redução da pulverização exigem estratégias alinhadas com os incentivos parlamentares, sob risco de serem contornadas.

Apoiar regras orçamentárias em mecanismos de enforcement independentes dos parlamentares não é uma solução permanente viável: se uma maioria prefere determinado resultado de política, essa mesma maioria terá preferências sobre os arranjos procedimentais que o produzem, e regras que contrariem seus incentivos correm o risco de serem revertidas, esvaziadas por práticas adaptativas ou substituídas por arranjos informais (Diermeier e Krehbiel, 2003; Primo, 2008). O histórico das emendas parlamentares no período 2015–2025 é, sob esse ângulo, um caso paradigmático: a sucessão de reformas normativas — da Lei

12.919/2013 à LC 210/2024 — foi acompanhada por práticas adaptativas que, frequentemente sem violar frontalmente as regras, subverteram seu espírito, sugerindo que o problema central não é de insuficiência normativa, mas de compatibilidade entre o desenho das regras, os incentivos dos atores e a capacidade efetiva de enforcement.

A figura 1 sintetiza essa abordagem ao apresentar três modelos estilizados das relações causais entre preferências (P), instituições formais (IF) e informais (II), e comportamentos (C): (i) um modelo de instituição formal endógena, em que regras formais resultam das preferências parlamentares e as estruturam efetivamente; (ii) um modelo de instituição formal exógena, em que regras formais incompatíveis com as preferências têm efeito limitado ou instável (seta descontínua) sobre comportamentos; e (iii) um modelo de instituição informal de contorno, em que práticas não formalizadas emergem para contornar regras formais incompatíveis com os incentivos da maioria. Esses modelos funcionam como dispositivos heurísticos que tornam explícitas as premissas sobre relações causais relevantes e fornecem elementos para interpretar os achados empíricos em cada seção do relatório (Clarke e Primo, 2007).

FIGURA 1
Modelos causais da relação entre preferências, instituições e comportamentos



Elaboração dos autores.

Obs.: As setas sólidas indicam relação de causa-efeito, e as setas tracejadas, relação incerta ou fraca. P= preferência; C= comportamento; IF = instituição formal; e II = instituição informal.

A análise empírica apoia-se em três tipos de evidência: análise normativa e estudos técnicos, sobretudo das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado; entrevistas semiestruturadas com 61 atores diretamente envolvidos no ciclo orçamentário federal; e dados orçamentários agregados, complementados por relatórios de auditoria e fontes primárias sobre o processo legislativo. Cada tipo de evidência é descrito com mais detalhe na seção em que é mobilizado.

O restante do relatório está organizado em mais três seções e uma conclusão. As seções correspondem aos objetivos especificados acima e estão estruturadas de acordo com a abordagem analítica. Na seção 2, os conceitos de instituições formais e informais e de dissonância entre regras e práticas orientam a identificação de padrões: o que a análise busca não é simplesmente catalogar normas, mas distinguir em que medida elas estruturam comportamentos e quando são contornadas por arranjos alternativos. Na seção 3, os argumentos sobre compatibilidade de incentivos e enforcement estruturam o diagnóstico dos desafios: os de efetividade são interpretados à luz da dissociação entre lógicas alocativas descentralizadas e planejamento programático, enquanto os de legitimidade são analisados como produto de limitações de controle e responsabilização. Na seção 4, a endogeneidade das regras é o eixo central: compreender por que a impositividade foi adotada e como afeta o uso de emendas requer identificar os incentivos que motivaram sua criação e os mecanismos que condicionam seu cumprimento efetivo. Em conjunto, as seções convergem para a questão que perpassa todo o relatório: em que medida os padrões observados de uso das emendas orçamentárias se devem a problemas de enforcement das regras existentes ou de incompatibilidade entre essas regras e os incentivos dos atores?

2 REGRAS E PRÁTICAS

Esta seção persegue dois objetivos analíticos complementares. O primeiro é oferecer um quadro sistemático das regras formais que disciplinam as emendas dos congressistas brasileiros à proposta de orçamento, cobrindo as três etapas do processo orçamentário — apresentação, aprovação e execução — e as quatro modalidades de emenda: individual, de bancada estadual, de comissão e de relator-geral. O segundo é identificar as principais dissonâncias entre o arcabouço normativo e as práticas efetivas, com atenção especial aos mecanismos que as produzem e às reformas institucionais que as têm enfrentado.

A análise assenta-se principalmente na legislação pertinente, em estudos técnicos das consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado, e em entrevistas semiestruturadas com uma amostra (de conveniência) de 61 atores diretamente envolvidos no ciclo orçamentário federal, realizadas entre setembro de 2024 e outubro de 2025.⁴ Os relatos

⁴ Compõem a amostra: 14 servidores do Executivo federal, incluindo assessores parlamentares de ministérios; 12 assessores de parlamentares ou de lideranças partidárias; 9 consultores de orçamento do Congresso; 15 pesquisadores, consultores e representantes da sociedade civil; 5 membros de órgãos de controle; 3 parlamentares; e 3 jornalistas especializados em orçamento. As entrevistas tiveram duração média de uma hora e seguiram roteiros adaptados a cada grupo de entrevistados. Dada a sensibilidade política do tema, nem todas foram gravadas; nesses casos, foram produzidas anotações detalhadas. Os autores agradecem a generosidade dos entrevistados.

colhidos são utilizados como evidências anedóticas e ilustrativas, complementando a análise técnica com as percepções dos atores envolvidos, sem fins de generalização.

Uma característica recorrente do período é a acentuada dissonância entre as prescrições das normas formais e as práticas efetivas. Essa dissonância foi particularmente intensa entre 2019 e 2022, motivando sucessivas intervenções do STF e impulsionando a LC 210/2024 — que, ainda assim, corrigiu apenas parcialmente os problemas identificados. Dois padrões gerais emergem dos depoimentos com destaque: a pulverização e a opacidade das emendas de bancada estadual e de comissão, que subverteram seu propósito coletivo; e a interpretação sistematicamente expansiva das restrições à execução, que preservou ao Executivo margens relevantes de discricionariedade e barganha.

O restante desta seção está organizado em três partes, correspondentes às fases das emendas orçamentárias: apresentação e formulação (2.1), exame e aprovação (2.2) e execução e controle (2.3). Em cada uma delas, expõem-se primeiro as regras formais aplicáveis — diferenciando, quando pertinente, o tratamento de cada modalidade — e, em seguida, analisam-se as práticas efetivas e suas dissonâncias em relação ao desenho normativo.

Essas três fases desenvolvem-se em um período de intensas transformações normativas. Os principais marcos do período 2015–2024, em ordem cronológica, são os seguintes:

- EC 86/2015, que constitucionalizou a execução obrigatória das emendas individuais, que havia sido introduzida de forma provisória pela LDO para 2014 (Lei 12.919/2013);
- EC 100/2019, que estendeu esse regime às emendas de bancada estadual, embora ele já estivesse operando de forma temporária, por meio de LDOs, desde o exercício financeiro de 2016;
- EC 105/2019, que criou as transferências especiais — as chamadas "emendas Pix" —, dispensando a celebração de convênios para repasses diretos da União a estados e municípios;
- Lei 13.898/2019, que criou as condições normativas para a expansão discricionária das emendas de relator-geral, com baixa rastreabilidade;
- Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, ao final de 2022, que declarou inconstitucional o modelo opaco de execução das emendas de relator — o denominado "orçamento secreto" — por violação aos princípios da publicidade e da impessoalidade;

- Lei Complementar (LC) 210/2024, que regulamentou de forma abrangente a apresentação, aprovação e execução das emendas parlamentares, estabelecendo limites financeiros globais, rol taxativo de impedimentos técnicos e requisitos reforçados de transparência e identificação de beneficiários.

2.1 Apresentação e formulação

Os processos legislativos do projeto de lei orçamentária anual (PLOA) e das emendas a esse projeto são regulados pela Resolução 1/2006, do Congresso Nacional. Ela estabelece que o PLOA deve ser encaminhado inicialmente à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para exame e elaboração de parecer. A coordenação dos trabalhos cabe ao relator-geral do orçamento, congressista designado pelo presidente da CMO que ocupa posição central no processo: além de consolidar as conclusões e recomendações da comissão, exerce poder próprio de proposta e de alocação de recursos, podendo criar ou ampliar programações orçamentárias nos limites autorizados pelo parecer preliminar (Brasil, 2006, arts. 19 a 24 e 25 a 28).

Há três modalidades de emendas por meio das quais parlamentares podem propor alterações substantivas ao PLOA: individuais, de bancada estadual e de comissão. Um quarto tipo, de uso exclusivo do relator-geral, tem finalidade exclusivamente técnica — a correção de erros e omissões do PLOA. A fase de apresentação de emendas tem início após a aprovação do parecer preliminar do relator-geral, que define parâmetros, critérios e limites para sua formulação (Brasil, 2006, art. 49). As emendas individuais, de bancada e de comissão devem ser encaminhadas à CMO para exame e parecer.

A Constituição Federal veda o uso de emendas para criar programas não previstos no Plano Plurianual (PPA) e para aumentar despesas. Toda emenda precisa indicar as fontes dos recursos necessários, que devem ser provenientes da anulação de outras despesas, exceto as de pessoal e encargos sociais, de serviço da dívida (juros e amortização) e relativas às transferências constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 1988, art. 166, § 3º, III, “b”).

Legislação infraconstitucional estabelece uma série de outras exigências, de natureza procedimental, voltadas sobretudo à transparência e à rastreabilidade. Todas as emendas devem conter identificação clara e inequívoca do autor, do objeto da programação e do beneficiário, quando houver destinação específica, bem como justificativa técnica demonstrando benefícios sociais e econômicos esperados e compatibilidade com o planejamento setorial, conforme

previsto na Resolução 1/2006 (Brasil, 2006) e reiterado pela LC 210/2024 (Brasil, 2024c). Na prática, entretanto, essas exigências foram observadas de forma heterogênea entre as modalidades, como será examinado adiante.

Entre os requisitos técnicos que devem ser observados já na fase de apresentação das emendas, e que condicionam tanto sua admissibilidade quanto sua posterior execução, destaca-se a especificação do Grupo de Natureza da Despesa (GND) e da Modalidade de Aplicação (MA), categorias estruturantes da programação orçamentária definidas pela Portaria Conjunta STN/SOF 163/2001 (Brasil, 2001), que estabelecem, respectivamente, a natureza econômica da despesa e o mecanismo de execução dos recursos.

A classificação por natureza organiza as despesas públicas em seis grupos: pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos da dívida (GND 2), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4), inversões financeiras (GND 5) e amortização da dívida pública (GND 6). De modo geral, as emendas parlamentares concentram-se no grupo de investimentos (GND 4), especialmente as emendas individuais e de bancada, embora haja variações setoriais relevantes — notadamente na área da saúde, onde despesas correntes (GND 3) assumem peso significativo. O uso de emendas para inversões financeiras (GND 5) é residual, enquanto a destinação aos grupos 1, 2 e 6 é constitucionalmente vedada (Brasil, 1988, arts. 166, §10, e 166-A, §1º, inciso I). Excepcionalmente, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 2.458/2025, admitiu o uso de emendas de bancada e de comissão para despesas com pessoal diretamente vinculadas à prestação de serviços de saúde, de forma temporária e limitada ao exercício fiscal correspondente (TCU, 2025).

As modalidades de aplicação indicam se a despesa será executada diretamente pelo órgão federal ou mediante transferências a outros entes. Nas emendas parlamentares, predominam as transferências a estados e municípios (MA 30 e MA 40), inclusive na modalidade fundo a fundo (MA 31 e MA 41), especialmente na área da saúde, conforme regulamentação do Ministério da Saúde e do Fundo Nacional de Saúde (Brasil, 2023a). Embora em menor medida, também são relevantes as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos (MA 50) e a consórcios públicos (MA 71), e as aplicações diretas (MA 90), ou seja, quando o próprio órgão federal executa diretamente a ação, sem transferências.

A combinação adequada entre GND e MA é tecnicamente crucial. Obras e aquisição de equipamentos (GND 4) associam-se tipicamente às modalidades 30, 40, 71 ou 90, conforme o executor, enquanto despesas de custeio (GND 3) frequentemente utilizam modalidades fundo

a fundo na saúde e na educação, em conformidade com a Lei Complementar 141/2012, ou modalidade 50 para entidades privadas sem fins lucrativos.

A saúde merece atenção destacada por duas razões: é a área que concentra o maior volume de recursos de emendas parlamentares e é também aquela em que as controvérsias institucionais sobre admissibilidade, execução e controle têm sido mais recorrentes e documentadas. Por isso, está submetida a exigências específicas e mais restritivas do que os demais setores.

Os recursos de emendas contam para o cumprimento do piso constitucional federal de aplicação mínima em saúde (Brasil, 1988, art. 198, §2º), mas, como regra, não podem ser utilizados para despesas com pessoal. Além disso, exigem conformidade com o planejamento do Sistema Único de Saúde, compatibilidade com o Plano de Saúde e a Programação Anual de Saúde dos entes beneficiados, e observância dos critérios definidos pela Lei Complementar 141/2012.

As subseções seguintes examinam cada modalidade de emenda à luz desse conjunto de exigências — constitucionais, procedimentais e técnicas —, identificando como elas se traduzem em requisitos específicos de formulação e em que medida foram efetivamente observadas na prática. Antecipa-se, desde já, que essa observância foi heterogênea entre as modalidades: as dissonâncias entre o desenho normativo e as práticas efetivas de apresentação variam em natureza e intensidade conforme o tipo de emenda, sendo mais pronunciadas nas modalidades coletivas e naquelas originalmente concebidas para fins técnicos. A distinção entre emendas impositivas e autorizativas, e entre instrumentos de alocação individual e coletiva, será o eixo organizador da análise.

2.1.1 Emendas individuais

As emendas individuais são de apresentação exclusiva por cada deputado federal e senador (Brasil, 1988, art. 166, §§ 3º e 4º). A LDO para 2014 inaugurou a obrigatoriedade de execução (impositividade) dessas emendas, que em seguida foi tornada permanente pela EC 86/2015 (Brasil, 2013, art. 52; Brasil, 2015a). Em regra, as emendas individuais não estão sujeitas a restrições finalísticas quanto à destinação dos gastos, o que admite a alocação específica e territorializada de recursos — ressalvada a vinculação constitucional de ao menos 50% do montante total a ações e serviços públicos de saúde, tratada a seguir.

Cada congressista pode apresentar até 25 emendas individuais por exercício, para alocar um montante total previamente definido e uniforme entre os parlamentares (Brasil, 2006, art.

49). A LDO para 2014 e a EC 86/2015 fixaram em 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior o montante obrigatoriamente destinado a emendas individuais, determinando ainda que ao menos 50% desse valor seja aplicado em ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2013, art. 52; Brasil, 2015a). A EC 126/2022 elevou esse percentual para 2,0% da RCL, com vigência a partir do exercício de 2024 (Brasil, 2022) — o que resultou, na Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele exercício, em um montante total de R\$ 25,1 bilhões, dos quais R\$ 19,4 bilhões foram destinados à Câmara dos Deputados e R\$ 5,6 bilhões ao Senado Federal, correspondendo a aproximadamente R\$ 37,8 milhões por deputado e R\$ 69,1 milhões por senador (Agência Câmara, 2023). Embora não haja valor mínimo constitucionalmente estabelecido para cada emenda individual, o Decreto 11.531/2023 fixou pisos financeiros para a celebração de convênios e instrumentos congêneres quando há indicação de beneficiários específicos: R\$ 400 mil para obras e R\$ 200 mil para os demais objetos (Brasil, 2023b, art. 10).

Além das emendas individuais tradicionais, a EC 105/2019 instituiu um subtipo específico: as transferências especiais, conhecidas como "emendas Pix" (Brasil, 2019d). Essa modalidade permite a transferência direta de recursos da União a estados e municípios, sem intermediação ministerial, independentemente da celebração de convênio ou instrumento similar e sem exigência de objeto específico predefinido. Uma vez realizada a transferência, os recursos passam a integrar o patrimônio do ente federado beneficiário, devendo ser aplicados em programações finalísticas de sua competência, com a exigência de que ao menos 70% sejam destinados a despesas de capital.

A principal justificativa para a criação das transferências especiais foi a agilização do repasse de recursos. Do ponto de vista parlamentar, o mecanismo tem a vantagem de ser rápido e direto, permitindo que o recurso seja utilizado pelo município em ações urgentes (Entrevistas 10 e 17). Isso levou a um crescimento exponencial do volume transferido: de R\$ 621 milhões, em 2020, para R\$ 7,7 bilhões, em 2024 (valores empenhados). Contudo, o ganho em agilidade foi obtido mediante relaxamento de exigências programáticas e procedimentais, o que ampliou significativamente a discricionariedade dos governos subnacionais na aplicação dos recursos e reduziu a capacidade de controle e rastreamento por parte da União. Na prática, as transferências especiais favoreceram a dissociação entre planejamento federal e uso efetivo dos recursos, aspecto recorrente nas críticas formuladas por órgãos de controle (CGU, 2024c).

Um segundo mecanismo de contorno das exigências formais de apresentação foi o uso de empresas públicas como intermediárias na execução de emendas individuais, com destaque para a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Diferentemente das transferências a estados e municípios, nas quais se pressupõe capacidade técnica do ente beneficiário, a Codevasf recebe a emenda e a executa diretamente — licitando, contratando e entregando obras sem celebrar convênios —, tornando-se uma válvula de escape para municípios incapazes de cumprir as exigências técnicas que normalmente condicionam a indicação de beneficiários (Entrevista 5).

A expansão da empresa no período é indicativa da magnitude do fenômeno: sua área de atuação passou de 1.020 municípios, em 2017, para 2.675 em 2020, e sua dotação para investimentos mais que quadruplicou, com o peso das emendas crescendo de 50% para aproximadamente 80% das despesas de investimento no biênio 2020–2021 (Codevasf, 2024). Há fortes indícios de captura política, com a própria Codevasf reconhecendo que os recursos chegavam sem cronograma preestabelecido; auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) e do TCU identificaram percentuais relevantes de obras não iniciadas, inacabadas ou com sérias irregularidades (Ferreira *et al.*, 2022; Parreira, 2024; TCU, 2024).

No que diz respeito aos procedimentos de indicação de beneficiários, no caso das emendas individuais com destinação específica a formalização pode ocorrer após a publicação da LOA, por meio de sistema informatizado próprio, conforme regras estabelecidas na LDO. No caso das transferências especiais, o autor deve informar o objeto e o valor no momento da indicação, observando-se a destinação preferencial para obras inacabadas de autoria do próprio parlamentar, conforme a LDO 2024 e subsequentes (Brasil, 2024b).

Por fim, decorre dos princípios constitucionais da representação federativa que as emendas individuais devem, como regra, destinar-se à unidade da federação (UF) pela qual o parlamentar foi eleito (Brasil, 1988, arts. 45 e 46). Essa exigência, embora derivável da Constituição, permaneceu sem aplicação sistemática durante a maior parte do período analisado, tendo sido consolidada apenas em decisões do STF proferidas a partir de 2024, que afirmaram o vínculo federativo como requisito de legitimidade das emendas individuais e admitiram exceção apenas para projetos de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais da UF do autor. A consolidação tardia dessa regra é em si um indicativo das lacunas de controle que marcaram o período anterior.

2.1.2 Emendas de bancada estadual

As emendas de bancada são de apresentação exclusiva pelas bancadas dos estados e do Distrito Federal, compostas pelos deputados federais e senadores eleitos pela mesma UF. Seu propósito constitutivo é o financiamento de projetos e empreendimentos de interesse geral da UF —

concepção que as distingue das emendas individuais e que é o parâmetro em relação ao qual as distorções práticas descritas adiante devem ser avaliadas (Brasil, 2006, art. 47).

A impositividade das emendas de bancada foi introduzida pela LDO para 2016 (Lei 13.242/2015), com percentuais da RCL crescentes: 0,6% para o exercício de 2016, 0,8% para 2017 e 1,0% a partir de 2018. A EC 100/2019 consolidou essas condições, conferindo às emendas de bancada proteção institucional semelhante à das emendas individuais (Brasil, 2019b). Os dois regimes diferem, contudo, em aspectos relevantes: as emendas de bancada não têm parcela constitucionalmente vinculada à área da saúde — exigência que existe para as emendas individuais — nem pisos financeiros mínimos por emenda.

Cada bancada pode apresentar até oito emendas por exercício, limite que pode ser ampliado em até três emendas adicionais destinadas exclusivamente à continuidade de obras e serviços já iniciados com recursos dessa modalidade, conforme a LDO vigente (Brasil, 2024c, art. 3º). Na LOA de 2024, a dotação inicial para as emendas de bancada foi de R\$ 6 bilhões (posteriormente atualizada para R\$ 8,6 bilhões). A legislação não define formalmente o critério de repartição desse montante entre as 27 bancadas, e a prática consolidada de divisão igualitária, embora previsível, carece de fundamento legal expresso.

As decisões sobre a apresentação de emendas de bancada devem ser colegiadas, exigindo aprovação por maioria qualificada: atualmente, três quintos dos deputados federais e dois terços dos senadores eleitos pela mesma UF (Brasil, 2024c, art. 3º, §§ 1º e 2º). As deliberações devem ser formalizadas em ata de reunião da bancada, documento exigido como condição de admissibilidade da emenda (Brasil, 2006, art. 47). A indicação dos beneficiários ocorre após a publicação da LOA, por meio de ofícios encaminhados aos órgãos executores (Brasil, 2024c, art. 3º, § 2º; Brasil, 2025b, art. 34).

Apesar desse desenho formalmente coletivo, consolidaram-se práticas informais de distribuição individualizada dos recursos, especialmente a partir de 2019. Conforme relatado em entrevistas, é comum que coordenadores de bancada articulem previamente a divisão do montante total em parcelas informais, permitindo que cada parlamentar direcione recursos a suas bases eleitorais (Entrevistas 3 e 21). As deliberações formais da bancada funcionam, nesses casos, predominantemente como instância de ratificação de acordos já estabelecidos.

Os dados do Estudo Técnico 5/2025 da Consultoria de Orçamento da Câmara ilustram a magnitude dessa distorção (Greggianin *et al.*, 2025). Em 2024, as emendas de bancada atenderam 2.827 municípios — mais da metade do total existente no país —, evidenciando que passaram a veicular programações pulverizadas e partilháveis, incompatíveis com o propósito

de financiar projetos de interesse estadual. Bancadas inteiras — Minas Gerais, Roraima, São Paulo e Tocantins — destinaram 100% de seus recursos a custeio e investimentos pontuais, sem qualquer alocação a projetos de grande porte.

A LC 210/2024 buscou enfrentar essas disfunções mediante quatro medidas principais, cada uma direcionada a um mecanismo específico de distorção: vedação de descrições genéricas de objetos, para coibir a opacidade na identificação das programações; exigência de identificação precisa de beneficiários já na proposição, para antecipar o controle para a fase de apresentação; restrição das emendas a projetos estruturantes definidos na LDO ou registrados como empreendimentos plurianuais no PPA, para restaurar o caráter coletivo e de longa maturação das programações; e fixação de que nenhuma fração divisível de emenda pode ser inferior a 10% do valor total — exceto na área da saúde —, para elevar o custo jurídico do fracionamento excessivo (Brasil, 2024c).

A efetividade dessas medidas, contudo, enfrenta um desafio interpretativo permanente: o conceito de projeto estruturante permanece sem definição objetiva e taxativa, mantendo margem discricionária que as bancadas poderão explorar. Obras localizadas em municípios específicos podem legitimamente ter relevância estadual — quando funcionam como polos regionais, por exemplo —, mas a linha entre projeto estruturante descentralizado e pulverização com fins políticos continuará gerando disputas sobre admissibilidade e, possivelmente, reproduzindo, sob nova roupagem normativa, o padrão de individualização informal que a reforma pretendeu corrigir.

2.1.3 Emendas de comissão

As emendas de comissão são de apresentação exclusiva pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Diferentemente das emendas individuais e de bancada, elas são autorizativas — ou seja, de execução não obrigatória — e não possuem limite quantitativo de apresentação nem quota financeira constitucionalmente garantida (Brasil, 2006, arts. 43 e 44). Essa condição autorizativa tem consequência relevante: a inclusão das emendas de comissão na LOA depende da anuência do relator-geral, o que as coloca em posição de dependência política em relação a esse ator central do processo orçamentário — e cria, como se verá, incentivos para que presidentes de comissões busquem formas alternativas de garantir a execução dos recursos.

Seu propósito constitutivo é o financiamento de programações vinculadas a políticas públicas sob a jurisdição temática de cada comissão, com destinação a prioridades institucionais

ou demandas de interesse nacional ou regional, sendo vedada a vinculação a interesses particulares de parlamentares e a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto (Brasil, 2006, art. 44, II; 2024a, art. 4º). Os critérios e as orientações para as programações de interesse nacional ou regional são definidos e publicados por órgãos setoriais do Executivo. Tal como ocorre com as emendas individuais, as emendas de comissão devem destinar ao menos 50% de seus recursos a ações e serviços públicos de saúde — exigência que, nesse caso, não é constitucional, mas decorre de lei ordinária (LDO).

Até a aprovação da LC 210/2024, não havia limite financeiro global para as emendas de comissão. Essa norma estabeleceu um mecanismo de enquadramento que define, na prática, um teto contingente: as emendas autorizativas devem caber no espaço fiscal das despesas discricionárias, observados o regime fiscal vigente e os parâmetros definidos na LDO e na LOA de cada exercício (Brasil, 2024c, art. 11), competindo, portanto, pelo mesmo espaço fiscal que o restante das despesas discricionárias de custeio e investimento. Na LOA de 2024, a dotação inicial para as emendas de comissão foi de R\$ 8,5 bilhões (posteriormente ampliada para R\$ 14,2 bilhões).

O processo formal de deliberação prevê que parlamentares apresentem sugestões às comissões, que são sistematizadas por relator designado pelo presidente do colegiado e submetidas à deliberação em reunião formal, registrada em ata. Esse procedimento busca assegurar decisões colegiadas e tecnicamente qualificadas, aproveitando o conhecimento especializado que as comissões permanentes concentram sobre suas respectivas áreas temáticas.

Na prática, entretanto, as emendas de comissão têm sido frequentemente utilizadas como instrumento de alocação política individualizada, sob controle de presidentes de comissão e lideranças partidárias. As decisões são tomadas em negociações bilaterais e reservadas, nas quais parcelas dos recursos são retidas inicialmente por presidentes e posteriormente redistribuídas por lideranças, muitas vezes como moeda de troca por apoio em votações legislativas (Entrevistas 5, 21 e 50). Esse padrão decisório ocorre sob prazos extremamente curtos, incompatíveis com deliberações técnicas substantivas, e resulta na conversão de um instrumento temático-institucional em mecanismo agregador de demandas individualizadas — esvaziando a exigência normativa de atendimento ao interesse nacional ou regional.

Os dados do Estudo Técnico 18/2025 da Consultoria de Orçamento corroboram essa leitura: em 2024, as emendas de comissão alcançaram 75% dos municípios brasileiros — mais de 4.100 —, distribuição que contrasta frontalmente com a exigência normativa de destinação a projetos estruturantes de caráter nacional. Emendas formalmente concebidas para financiar

grandes programações vinculadas a políticas públicas funcionaram, na prática, como agregados de milhares de pequenas alocações municipais.

Um desdobramento particularmente grave desse padrão foi identificado pela Transparência Brasil em 2025: a existência de R\$ 8,5 bilhões em "emendas paralelas" — recursos inseridos no orçamento por presidentes de comissões por meio de ofícios aos ministérios, sem o marcador RP-8 correspondente às emendas de comissão, e classificados, em vez disso, como despesa discricionária não prioritária do Executivo (RP-2) ou como programações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (RP-3) (TB, 2025). Esse mecanismo permitiu contornar simultaneamente os requisitos de transparência aplicáveis às emendas de comissão e o controle do relator-geral sobre sua inclusão na LOA, pulverizando recursos entre múltiplos beneficiários sem registro público de autoria nem critérios técnicos de seleção. Somando RP-8 e essas emendas disfarçadas, as comissões permanentes da Câmara, do Senado e do Congresso passaram a manejar cerca de R\$ 20 bilhões em 2025 — o maior volume desde 2020.

No entanto, essas distorções não são uniformes entre comissões e provavelmente dependem da economia política de cada área. A comparação entre duas comissões permanentes da Câmara em 2024 ilustra essa heterogeneidade. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) operou de forma próxima ao modelo normativo: com tradição de diálogo técnico com as Forças Armadas e projetos estratégicos plurianuais com justificativa orçamentária específica, a comissão alocou recursos em emendas com finalidade temática identificável e execução parcialmente efetivada no exercício. A Comissão de Saúde (CSAUDE), em contraste, concentrou mais de R\$ 6 bilhões — a maior dotação setorial entre todas as comissões permanentes do Congresso —, volume que atraiu competição política intensa e resultou na captura do processo decisório por lideranças partidárias, com o processo deliberativo formal sendo substituído por acordos de cota entre presidentes de partido. Um deputado membro da comissão declarou nunca ter participado das decisões sobre a destinação dos recursos: "Eu nunca votei nada desses bilhões, para onde foi, aonde vai" (Entrevista 23).

Esses casos sugerem que o problema das emendas de comissão não está apenas no desenho normativo, mas na economia política subjacente a cada colegiado: quando a área temática permite pulverização territorial e gera retorno político imediato — como a saúde —, os incentivos à captura do processo deliberativo são estruturalmente mais intensos do que em áreas com projetos estratégicos concentrados e menor visibilidade eleitoral, como a defesa.

A LC 210/2024 buscou restaurar a lógica coletiva e temática das emendas de comissão por meio de vedações expressas, exigências reforçadas de transparência e mecanismos de rastreabilidade. Essas inovações representam avanço no arcabouço legal, mas sua efetividade para transformar práticas arraigadas permanece questão em aberto. A existência das emendas paralelas — identificadas já sob a vigência do novo marco normativo — sugere que os atores com incentivos para contornar as regras formais dispõem de capacidade adaptativa considerável. A publicação das atas constitui progresso, mas não elimina a possibilidade de que acordos informais continuem, agora apenas formalizados de modo a aparentarem conformidade normativa.

2.1.4 Emendas de relator-geral

As emendas de relator são de apresentação exclusiva pelo relator-geral do orçamento e destinam-se, segundo o ordenamento constitucional e regimental, à correção de erros e omissões e à adequação técnica do PLOA (Brasil, 1988, art. 166, § 3º, inciso III-a; Brasil, 2006, arts. 25 a 28). Trata-se, portanto, de instrumento de natureza estritamente técnica, sem finalidade distributiva própria — o que o distingue estruturalmente de todas as demais modalidades de emenda.

Em um processo que teve início durante a deliberação do orçamento de 2010, esse enquadramento normativo foi sistematicamente subvertido por uma escalada deliberada e incremental no poder discricionário do relator-geral, que teve seu ápice no triênio 2020-2022 (Faria, 2023, p. 304-311). Nesse período, notam-se três movimentos articulados. O primeiro foi o expressivo aumento do volume de recursos: a LDO para 2020 (Lei 13.898/2019) conferiu ao relator-geral maior liberdade para realocar dotações e destinou R\$ 30,1 bilhões para suas emendas, montante que, descontada a inflação, era 6,7 vezes maior que a média do período 2004–2019 (Brasil, 2019c). O segundo foi a blindagem da execução: em 2021, o Congresso aprovou e manteve na LDO para 2022 (Lei 14.194/2021), a despeito do veto presidencial, um dispositivo que vinculava a execução das emendas de relator às indicações de beneficiários e à ordem de prioridade definidas pelo próprio relator-geral, reduzindo a capacidade do Executivo de reordenar pagamentos ao longo do exercício e aproximando o regime, funcionalmente, de uma impositividade de fato. O terceiro foi a ampliação dos poderes de criação: a Resolução 2/2021 passou a permitir que o relator-geral criasse programações orçamentárias ou ampliasse dotações, desde que autorizado no parecer preliminar aprovado pela CMO.

O funcionamento concreto do esquema, reconstituído a partir de depoimentos de múltiplos entrevistados, envolvia o recebimento, pelo relator-geral, de centenas de solicitações formais e informais de parlamentares e lideranças partidárias, posteriormente agregadas em emendas únicas sem identificação dos autores das demandas específicas (Entrevistas 4, 6, 14, 15, 16 e 21). Essa dinâmica permitiu concentrações desproporcionais de recursos em redutos eleitorais politicamente influentes, sem observância de critérios técnicos ou prioridades legais. Em 2021, por exemplo, 4.838 prefeituras — 87% do total — foram beneficiadas por emendas de relator (Agência Câmara, 2021b). O esquema ficou conhecido como "orçamento secreto" precisamente porque não observava requisitos mínimos de publicidade e rastreabilidade: os nomes dos parlamentares solicitantes não constavam dos sistemas oficiais de orçamento e execução, tornando opaca a cadeia de responsabilidade política pelas alocações realizadas.

O esquema foi declarado inconstitucional pelo STF em dezembro de 2022, nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014. A decisão, seguindo o voto da então presidente da Corte, Ministra Rosa Weber, afirmou que as emendas de relator violaram os princípios constitucionais de publicidade, moralidade e impessoalidade, e determinou que, doravante, elas se restringissem à correção de erros e omissões técnicas (STF, 2022). A decisão não abordou, contudo, a situação dos recursos já empenhados ou em execução no exercício de 2022, questão cujos desdobramentos práticos merecem investigação adicional.

As conclusões do relatório técnico da CGU sobre as emendas de comissão do exercício 2024 indicam que, logo após a decisão do STF, o padrão de alocação política individualizada migrou para as emendas de comissão, replicando — sob nova roupagem institucional — a lógica do orçamento secreto (CGU, 2024b). Essa migração reforça o argumento de que as dissonâncias documentadas nesta seção não são episódicas, mas expressam um padrão sistemático de captura de instrumentos formalmente coletivos ou técnicos para fins de alocação política individual.

As reformas legislativas subsequentes — em especial a LC 210/2024 e a resolução congressional de março de 2025 — consolidaram novo marco regulatório, eliminando os espaços que haviam permitido a expansão discricionária das emendas de relator e estabelecendo exigências rigorosas de transparência e rastreabilidade para todas as modalidades. A questão que permanece em aberto é se esse novo arcabouço será suficiente para conter a capacidade adaptativa demonstrada pelos atores com incentivos para contornar as regras formais — capacidade que, como mostram os casos das emendas de relator e de comissão, tem sido historicamente considerável.

Em suma, a fase de apresentação e formulação das emendas orçamentárias é disciplinada por um conjunto denso de regras formais que visam assegurar compatibilidade com o planejamento setorial, critérios técnicos e transparência. Essas exigências estão ancoradas em normas constitucionais, na Resolução 1/2006 do Congresso Nacional e, mais recentemente, na LC 210/2024, que reforçou deveres de transparência e rastreabilidade já na fase de proposição das emendas.

Apesar dessa base normativa comum, as diferenças entre modalidades são substantivas e organizam-se em torno de dois eixos principais. O primeiro é o grau de liberdade alocativa: as emendas individuais distinguem-se pela ampla discricionariedade na destinação dos recursos — reforçada pela criação das transferências especiais —, ao passo que as emendas de bancada estadual e de comissão estão sujeitas a restrições materiais de destinação e a exigências de demonstração de interesse geral, estadual, nacional ou regional; as emendas de relator-geral, por sua vez, ocupam posição singular, pois são juridicamente limitadas à correção técnica do projeto orçamentário, sem finalidade distributiva própria. O segundo eixo é o regime de execução: as emendas individuais e de bancada são impositivas, enquanto as de comissão e de relator-geral são autorizativas, dependendo da anuência do relator-geral para sua inclusão na LOA. O quadro 1 sistematiza essas diferenças por modalidade e aspectos selecionados.

A análise revela, contudo, dissonâncias sistemáticas entre essas prescrições formais e as práticas efetivas de apresentação das emendas. O achado central é a recorrência de um padrão comum às quatro modalidades: instrumentos formalmente coletivos ou técnicos — as emendas de bancada, de comissão e de relator-geral — foram capturados para fins de alocação política individualizada, mediante mecanismos distintos, mas funcionalmente análogos, que combinaram individualização informal de recursos, pulverização territorial das programações e opacidade decisória. Esse padrão foi particularmente intenso entre 2019 e 2022, mas não se encerrou com as intervenções do STF nem com as reformas normativas subsequentes: as emendas paralelas identificadas em 2025 evidenciam que a capacidade adaptativa dos atores com incentivos para contornar as regras formais permanece considerável mesmo sob o novo marco regulatório da LC 210/2024. Vale notar, contudo, que as dissonâncias das emendas individuais e as das demais têm natureza distinta: ali o problema central é o relaxamento de exigências técnicas que ampliam uma discricionariedade alocativa já constituída como regra; nas de bancada, de comissão e as emendas de relator, é a subversão do propósito coletivo ou técnico do instrumento por práticas de individualização informal. Esses dois padrões coexistem, mas implicam tipos de problema distintos — e, portanto, respostas institucionais de natureza diferente.

QUADRO 1

Exigências formais de apresentação das emendas orçamentárias, por modalidade e aspectos selecionados

Aspecto	Modalidade de emenda			
	Individual	Bancada estadual	Comissão	Relator-geral
Limite quantitativo	Até 25 emendas por parlamentar	Até 8 emendas por bancada (+ até 3 para continuidade de obras)	Sem limite	Sem limite
Finalidade	Sem restrição finalística	Financiar programações de interesse estadual	Financiar programações nas áreas da comissão e de interesse nacional ou regional	Exclusivamente ajustes técnicos
Limite financeiro global	Percentual da RCL (2,0% a partir de 2024)	Percentual da RCL (1,0%)	Submetidas ao teto global das emendas não impositivas	Submetidas ao mesmo teto das emendas não impositivas
Regime de execução	Impositiva	Impositiva	Autorizativa	Autorizativa

Elaboração dos autores.

A fase de apresentação das emendas revela-se, assim, central não apenas para compreender o desenho formal do poder orçamentário do Congresso, mas também para explicar como suas distorções se originam e se reproduzem. As subseções seguintes mostrarão que as dissonâncias identificadas aqui não são contidas nas etapas posteriores do processo — ao contrário, tendem a ser amplificadas por assimetrias institucionais específicas às fases de aprovação e execução. Do ponto de vista do enquadramento analítico proposto na seção 1, o padrão observado nas modalidades coletivas — em que práticas informais de individualização emergem para contornar regras formais que restringem a alocação individual — é sugestivo do modelo de instituição informal de contorno, nesse caso, concorrente das regras formais. Note-se, contudo, que essa caracterização é empiricamente frágil em razão das limitações da evidência disponível, sendo apresentada aqui apenas como orientação heurística para a leitura dos achados.

2.2 Exame e aprovação

A fase de exame e aprovação das emendas orçamentárias ocorre no âmbito da CMO, nos termos da Resolução 1/2006 (Brasil, 2006, art. 2º). Para o desempenho dessas atribuições, a comissão conta com uma estrutura permanente de comitês especializados, com funções complementares de controle técnico, orçamentário e fiscalizatório.

- Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE): exerce controle formal prévio, verificando a conformidade das emendas com os requisitos constitucionais, regimentais e com os parâmetros fixados no parecer preliminar do relator-geral;
- Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária (CARO): examina as estimativas e reestimativas de receita do PLOA, definindo o espaço fiscal disponível para o atendimento das emendas;
- Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI): analisa informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com suspeitas de irregularidades, podendo propor restrições à destinação de recursos;
- Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (CFIS): acompanha a execução das programações orçamentárias aprovadas, incluindo as emendas parlamentares.

Os três primeiros comitês atuam diretamente na fase de exame e aprovação. O CFIS, por sua vez, tem função executória e será examinado na subseção 2.3.

A CMO conta ainda com apoio técnico permanente da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), da Câmara dos Deputados, e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF), do Senado Federal. Diferentemente dos comitês, que exercem funções deliberativas, essas consultorias prestam suporte técnico à comissão, atendem parlamentares e assessorias e elaboram anualmente o Manual de Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária, que consolida orientações procedimentais e técnicas para a formulação e o exame das emendas.

O relator-geral ocupa posição central nesse arranjo. Além de coordenar os trabalhos da CMO e consolidar as decisões da comissão no parecer final, exerce poder próprio de proposta e de alocação de recursos — e, no caso das emendas autorizativas, poder de inclusão ou exclusão na LOA independentemente do resultado do exame técnico, o que o torna ator decisivo não apenas na coordenação formal do processo, mas também em sua dinâmica política. A

indicação do relator-geral decorre de acordos entre lideranças partidárias, sendo formalizada pelo presidente da comissão, observadas regras destinadas a assegurar a alternância entre deputados e senadores (Brasil, 2006, arts. 15 a 17).

Para a análise técnica e de mérito das emendas, a CMO se organiza em subcomissões setoriais, correspondentes aos grandes setores da programação orçamentária, cuja criação e delimitação resultam de ato da própria comissão no início de cada ciclo orçamentário. Cada subcomissão é coordenada por um relator setorial, designado pelo presidente da CMO preferencialmente entre parlamentares com atuação destacada nas áreas temáticas correspondentes — critério que, por ser preferencial e não obrigatório, deixa espaço para que considerações políticas prevaleçam sobre a especialização técnica na composição das relatorias. Os resultados do exame são consolidados em pareceres setoriais, posteriormente integrados ao parecer final do relator-geral.

Esse arranjo institucional é formalmente robusto: combina controle prévio de admissibilidade, avaliação técnica setorializada, apoio especializado de consultorias permanentes e coordenação centralizada pelo relator-geral. As subseções seguintes mostrarão, contudo, que esse desenho opera de forma assimétrica na prática — funcionando como filtro técnico efetivo em alguns casos e como instância de validação política em outros —, a depender da modalidade de emenda e dos incentivos dos atores envolvidos.

2.2.1 Exame de admissibilidade

O exame de admissibilidade tem por finalidade verificar a compatibilidade jurídica e técnica das emendas com o ordenamento orçamentário. Essa etapa é conduzida primariamente pelo CAE, que elabora relatório propondo a admissibilidade ou inadmissibilidade de cada emenda, com fundamentação técnica, a ser apreciado pela CMO antes da análise de mérito. Os relatores setoriais também podem propor a inadmissibilidade de emendas no âmbito de suas áreas temáticas, hipótese em que a decisão segue o mesmo rito de apreciação pela CMO.

As normas buscam um equilíbrio entre o rigor técnico e a possibilidade de saneamento de falhas. Recentemente, a Resolução 1/2025 reforçou essa dimensão ao determinar que o CAE deve divulgar orientações e diretrizes detalhadas antes mesmo da abertura do prazo de emendamento, funcionando como um guia preventivo para os autores (Brasil, 2025a). Na prática, existem janelas para a correção de falhas formais, como a obrigatoriedade de ratificação de indicações pelas comissões e o preenchimento de planilhas de complementação pelas bancadas estaduais.

Emendas consideradas inadmissíveis não avançam no processo. No caso das emendas impositivas — individuais e de bancada — inadmitidas, os recursos correspondentes são automaticamente redistribuídos entre outras emendas admitidas do mesmo autor ou bancada, de forma proporcional ao valor de cada uma. Para as emendas de comissão, por serem autorizativas, não há redistribuição automática: a inadmissibilidade implica simplesmente a exclusão da emenda, sem recomposição do montante para o colegiado proponente.

As consequências do exame de admissibilidade variam de forma significativa conforme a modalidade. Para as emendas individuais e de bancada, a admissibilidade equivale, na prática, à aprovação: por serem impositivas, o relator-geral não dispõe de margem discricionária para rejeitá-las arbitrariamente após o reconhecimento de sua conformidade formal. Para as emendas de comissão, a admissibilidade é condição necessária, mas não suficiente: mesmo cumprindo integralmente os requisitos formais, dependem da anuência do relator-geral para sua inclusão na LOA, que pode recusá-las por razões de coordenação orçamentária ou decisão política. Essa assimetria confere ao relator-geral poder diferenciado sobre as emendas autorizativas, independentemente do resultado do exame técnico.

Na prática, o CAE funciona predominantemente como filtro formal, o que levanta a questão sobre sua efetividade como mecanismo de controle substantivo. Uma questão particularmente ilustrativa a esse respeito é a caracterização do interesse estadual das emendas de bancada. Formalmente, emendas devem ser inadmitidas quando atendem exclusivamente a demandas locais sem justificativa de impacto regional, ou quando apresentam descrições excessivamente genéricas. Admite-se, contudo, que obras localizadas em municípios específicos possam ter relevância estadual quando funcionam como polos regionais — como hospitais de alta complexidade, centros de formação profissional ou infraestruturas logísticas estratégicas. Como as decisões de inadmissibilidade raramente explicitam de forma detalhada seus fundamentos — lacuna que decorre tanto de prática consolidada quanto de ausência de exigência normativa expressa —, a aplicação desses critérios permanece opaca. Essa opacidade não é trivial: ela contribui para que emendas de bancada que deveriam ser barradas por não atenderem ao interesse estadual — como as que viabilizam a pulverização territorial mencionada em 2.1.2 — avancem no processo sem contestação formal, esvaziando na prática o controle que o exame de admissibilidade deveria exercer.

Em síntese, o exame de admissibilidade opera de forma assimétrica entre modalidades: constitui barreira real apenas para falhas formais grosseiras, sem funcionar como filtro efetivo contra distorções substantivas. Essa limitação, combinada com a dependência política das

emendas autorizativas em relação ao relator-geral, condiciona desde o início da fase de aprovação a dinâmica que será examinada a seguir.

2.2.2 Exame de mérito

A análise de mérito das emendas orçamentárias ocorre principalmente no âmbito das relatorias setoriais, cujo desenho institucional foi consolidado pela Resolução 1/2006 e posteriormente ampliado pela Resolução 3/2015, que fixou dezesseis áreas temáticas para a distribuição dos relatores (Brasil, 2006, arts. 58 a 60; Brasil, 2015b). A designação dos relatores setoriais pelo presidente da CMO obedece, formalmente, ao critério de preferência por parlamentares com atuação destacada nas áreas temáticas correspondentes, mas, tal como ocorre com o relator-geral, resulta na prática de acordos entre lideranças partidárias — o que desde o início condiciona a independência técnica do processo de exame de mérito.

Os relatores setoriais exercem papel central na alocação dos recursos destinados às emendas coletivas em suas áreas. A distribuição desses recursos entre as instâncias da CMO segue proporções definidas regimentalmente: 55% são alocados entre os relatores setoriais, 25% destinam-se às emendas de bancada estadual — segundo critérios que combinam Fundo de Participação dos Estados, histórico de alocação e população — e 20% ficam com o relator-geral, assegurado o mínimo de 15% para emendas de comissão (Brasil, 2006, art. 57).

Antes da apresentação de seus pareceres, os relatores setoriais devem promover debates nas comissões permanentes correspondentes às suas áreas temáticas, podendo realizar audiências com representantes da sociedade civil e especialistas. Esse procedimento busca articular a deliberação orçamentária com a análise temática especializada. O conteúdo obrigatório dos pareceres setoriais inclui, entre os elementos mais relevantes para o exame das emendas: análise de conformidade constitucional e legal da programação; avaliação da execução orçamentária recente; providências relativas a obras com indícios de irregularidades apontadas pelo TCU; e demonstrativos específicos de parecer às emendas, discriminando, emenda por emenda, a proposta de aprovação integral, aprovação parcial ou rejeição, sempre com fundamentação (Brasil, 2006, art. 70). Na prática, contudo, esses demonstrativos tendem a funcionar como registros formais de decisões já tomadas por outros meios, e não como produto de avaliação técnica independente.

O poder decisório dos relatores setoriais é significativo, mas juridicamente delimitado: devem observar os parâmetros do parecer preliminar aprovado pela CMO e não podem utilizar fontes de recursos não autorizadas (Brasil, 2006, arts. 58 a 60). Caso não apresentem seus

pareceres no prazo, são automaticamente substituídos, cabendo ao relator-geral examinar a programação da área correspondente (Brasil, 2006, arts. 64 e 82). Na prática, os pareceres setoriais raramente recomendam a rejeição de emendas de bancada impositivas, funcionando mais como instância de validação formal do que como filtro substantivo. A combinação entre execução obrigatória e acordos políticos prévios no interior das bancadas reduz significativamente a probabilidade de contestação técnica dessas programações — inclusive daquelas que, como documentado em 2.1.2, expressam pulverização territorial incompatível com o propósito normativo das emendas de bancada.

Após a aprovação dos pareceres setoriais, o relator-geral elabora o parecer final, consolidando todas as decisões sobre o PLOA e as emendas apresentadas. Seu poder de alteração das decisões setoriais é relevante, mas constitucionalmente limitado: não pode propor cancelamentos superiores a 10% do valor aprovado para cada emenda nos pareceres setoriais, não pode aprovar emendas rejeitadas no exame setorial e, no caso das emendas de bancada estadual, qualquer alteração depende de solicitação de dois terços dos deputados federais e dois terços dos senadores da respectiva bancada (Brasil, 2006, arts. 66 a 68). Dentro desses limites, contudo, o poder de cancelamento parcial sobre emendas impositivas pode funcionar como instrumento de pressão e barganha, especialmente em contextos de restrição fiscal.

Duas dissonâncias merecem destaque nessa fase. A primeira diz respeito ao exame de mérito das emendas de bancada: a origem política das relatorias setoriais — cujas designações resultam de acordos entre lideranças partidárias, e não de critério técnico rigoroso — compromete estruturalmente a independência do processo de avaliação. Uma vez que as próprias bancadas participaram dos acordos que produziram as relatorias, a probabilidade de que um relator setorial conteste programações previamente acordadas entre líderes é baixa. O resultado, consistente com os depoimentos colhidos, é que os pareceres setoriais tendem a funcionar predominantemente como instâncias de validação formal de decisões já tomadas por outros meios — replicando, na fase de aprovação, o padrão de ratificação que caracteriza as deliberações formais de bancada descritas em 2.1.2.

A segunda dissonância diz respeito ao poder de cancelamento parcial do relator-geral sobre emendas impositivas: embora constitucionalmente limitado a 10% do valor aprovado em cada parecer setorial, esse poder funciona, em contextos de restrição fiscal, como instrumento de pressão e barganha. A capacidade de antecipar ou retardar cancelamentos parciais confere ao relator-geral margem de negociação relevante com bancadas e parlamentares, especialmente

na reta final da aprovação do orçamento — dinâmica que antecipa, na fase de aprovação, a lógica de barganha sobre *timing* documentada em 2.3.1.

Concluída a apreciação pela CMO, o PLOA segue para votação no plenário do Congresso Nacional, onde a prática de destacar emendas para votação em separado é rara nos exercícios recentes, prevalecendo a aprovação do texto consolidado pela comissão. A versão final aprovada é então convertida na LOA e encaminhada para sanção presidencial.

Em suma, a etapa de exame e aprovação combina um desenho institucional formalmente robusto — ancorado na atuação da CMO, de seus comitês especializados, das relatorias setoriais e do relator-geral — com regras detalhadas de controle de admissibilidade e apreciação de mérito. Na prática, contudo, esse arranjo opera de forma assimétrica: enquanto o exame de admissibilidade funciona como filtro predominantemente formal, o exame de mérito tende a exercer papel limitado sobre emendas impositivas — especialmente as de bancada — ao passo que concentra poder decisório significativo sobre as emendas de comissão. Essa assimetria reforça a centralidade política do relator-geral e ajuda a explicar por que a fase de exame e aprovação, embora densamente regulada, tem sido insuficiente para conter, por si só, a reprodução dos padrões dissonantes documentados na fase de apresentação.

Sob o enquadramento analítico da seção 1, as dissonâncias identificadas nessa fase são sugestivas, em termos gerais, do modelo de instituição exógena com incompatibilidade de incentivos: o arranjo formal é suficientemente robusto para filtrar falhas grosseiras, mas insuficiente para transformar comportamentos quando as regras colidem com os incentivos dos atores que controlam o processo — os relatores setoriais e o relator-geral. Todavia, como nos demais casos, essa classificação é apenas sugestiva, sendo mobilizada aqui apenas como instrumento heurístico.

2.3 Execução e controle

Assim como as demais despesas primárias do orçamento federal, as emendas orçamentárias são classificadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) por meio do Identificador de Resultado Primário (RP), que cumpre dupla função: sinaliza a origem política da programação e determina o regime jurídico de sua execução — em particular, se a despesa está submetida a execução obrigatória ou autorizativa. No caso das emendas parlamentares, utilizam-se os seguintes identificadores: RP-6 para emendas individuais, RP-7 para emendas de bancada estadual, RP-8 para emendas de comissão e RP-9 para emendas de relator-geral. A atribuição correta desses identificadores é condição para a rastreabilidade das emendas e para

o controle sobre sua execução — o que torna sua eventual manipulação, como no caso das emendas paralelas documentadas em 2.1.3, uma falha de transparência com consequências sérias.

Como discutido nas seções anteriores, apenas as emendas individuais e de bancada estão submetidas ao regime de execução obrigatória; as emendas de comissão permanecem autorizativas;⁵ e as emendas de relator-geral, embora também autorizativas em sua formulação original, tiveram seu regime aproximado funcionalmente da impositividade entre 2019 e 2022, por mecanismos que foram posteriormente declarados inconstitucionais pelo STF. A obrigatoriedade de execução das emendas impositivas, contudo, não é absoluta. Decisões do STF proferidas em agosto de 2024 reafirmaram que essas emendas estão sujeitas aos mesmos limites aplicáveis ao orçamento discricionário — incluindo contingenciamento proporcional em caso de frustração de receitas, atendimento a impedimentos técnicos e observância do planejamento setorial —, e estabeleceram exigências adicionais de transparência e rastreabilidade para sua execução. A execução obrigatória impede, portanto, apenas a não execução por mera conveniência política, sem afastar controles técnicos e fiscais legítimos nem a capacidade do Executivo de influenciar o *timing* dos pagamentos.

É precisamente nessa margem — entre a obrigatoriedade formal e seus limites práticos — que se concentram as principais dissonâncias da fase de execução. Como se verá nas subseções seguintes, essas margens manifestam-se em três dimensões interligadas: na interpretação e operacionalização dos impedimentos técnicos (2.3.1), nos mecanismos de mudança de beneficiários (2.3.2) e no funcionamento dos sistemas de controle e fiscalização (2.3.3). Em conjunto, essas dimensões mostram que a fase de execução não apenas reproduz as dissonâncias documentadas nas fases de apresentação e aprovação, como as amplifica por meio de mecanismos próprios que preservam relevante capacidade de barganha do Executivo e incentivam ajustes estratégicos por parte dos parlamentares.

2.3.1 Impedimentos técnicos

A análise técnica das propostas de aplicação dos recursos provenientes de emendas é realizada pelos órgãos concedentes, nos prazos e termos definidos em normas infralegais. Nessa etapa, os ministérios avaliam a compatibilidade do objeto com a ação orçamentária, a adequação dos valores propostos, a capacidade institucional do proponente e a regularidade da documentação

⁵ O Projeto de Lei Complementar 248/2023, de autoria da deputada Laura Carneiro (PSD-RJ) e do deputado Ricardo Ayres (REP-TO), atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, torna impositivas as emendas de comissão.

apresentada. Essa análise é estruturalmente assimétrica: os órgãos executores dispõem de informação técnica que os parlamentares autores das emendas frequentemente não têm, o que cria condição favorável ao uso estratégico dos impedimentos como instrumento de barganha — dimensão que será retomada adiante.

Os impedimentos técnicos constituem o principal fundamento jurídico para a não execução de emendas impositivas. A LC 210/2024 disciplinou exaustivamente essa matéria ao estabelecer um rol formalmente taxativo de 27 hipóteses de impedimento (Brasil, 2024, art. 10). Para fins de simplificação, essas hipóteses podem ser agrupadas em três conjuntos.

- Impedimentos formais e documentais, como ausência de projeto básico ou executivo aprovado, inexistência de licença ambiental prévia, inconsistências cadastrais ou omissão na identificação do beneficiário;
- Impedimentos de compatibilidade e adequação técnica, incluindo inconformidades do objeto com a ação orçamentária, ausência de pertinência temática ou incompatibilidade com normas setoriais e políticas públicas vigentes;
- Impedimentos orçamentários e financeiros, relacionados à insuficiência de recursos para a conclusão do empreendimento, à incapacidade fiscal do ente beneficiário — aferida com base em indicadores de endividamento e capacidade de contrapartida — ou à inobservância de exigências específicas, como o mínimo de 70% em despesas de capital nas transferências especiais.

A definição desse rol como taxativo foi uma resposta direta às distorções do período 2019–2022, quando a ausência de critérios claros permitia o reconhecimento de impedimentos por razões que, na prática, refletiam conveniência política. Subsiste, contudo, margem interpretativa em diversas hipóteses — como a avaliação da capacidade institucional do proponente e a aferição da compatibilidade com normas setoriais —, que pode ser explorada pelos órgãos executores para fins de barganha.

A identificação e a formalização dos impedimentos cabem às áreas técnicas dos órgãos executores. A LC 210/2024 estabelece expressamente que a existência de impedimento não desonera o administrador do dever de adotar providências para saná-lo (Brasil, 2024c, art. 10, § 2º), reafirmando o comando constitucional segundo o qual a administração deve empregar os meios necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, 1988, art. 165, § 10). O descumprimento desse dever sujeita o agente à responsabilização funcional,

embora, até onde foi possível apurar, não haja registro sistemático de que essa sanção tenha sido efetivamente aplicada — o que enfraquece o efeito dissuasório da norma.

O Poder Executivo deve comunicar o impedimento ao autor da emenda no prazo de até 120 dias após a sanção da LOA, abrindo-se a possibilidade de remanejamento dos recursos para outra programação de sua autoria (Brasil, 1988, art. 166, § 14, I, com a redação dada pelas ECs 86/2015 e 100/2019). A norma não estabelece, contudo, consequência expressa para o descumprimento desse prazo pelo Executivo, nem assegura ao parlamentar mecanismo formal de recurso em caso de omissão — lacuna que preserva ao órgão executor margem para postergar o reconhecimento de impedimentos. Persistindo o impedimento ou inviabilizado o remanejamento, a não execução é admitida, desde que integralmente justificada e registrada em sistemas eletrônicos acessíveis aos parlamentares e aos órgãos de controle.

Na área da saúde, um instrumento central na operacionalização dos impedimentos de natureza orçamentária e financeira é o Teto MAC (Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade). Esse mecanismo limita os incrementos temporários de custeio de serviços de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar financiados por emendas parlamentares em transferências fundo a fundo (MA 31 e MA 41). Seu fundamento normativo é uma série de portarias anuais do Ministério da Saúde, inaugurada pela Portaria GM/MS 395/2019 e renovada nos exercícios subsequentes (Brasil, 2019a), que regulamentam as emendas parlamentares na área da saúde e fixam, em cada exercício, o valor máximo que pode ser repassado a cada ente subnacional a título de incremento temporário. Em todo o período 2019–2024, o teto foi definido como até 100% da produção aprovada na média e alta complexidade no ano de referência adotado pela respectiva portaria — em geral, o exercício imediatamente anterior ao de execução.

A Portaria GM/MS 449/2023, editada em resposta a apontamentos do TCU sobre irregularidades na execução de emendas da saúde, manteve o percentual (100%), mas adotou 2019 — e não 2022 — como ano de referência (Brasil, 2023a). Essa escolha visou neutralizar a distorção produzida, naquele intervalo, pela prática de registrar nos sistemas de informação do Sistema Único de Saúde (SUS) volumes de produção incompatíveis com a capacidade instalada real dos estabelecimentos, o que permitia a municípios obter tetos ficticiamente elevados. A Portaria GM/MS 3.283/2024, em sentido oposto, introduziu acréscimos percentuais cumulativos sobre a base de cálculo — de 14% a 30%, conforme critérios de produção na modalidade Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC), localização na Amazônia Legal e índice de vulnerabilidade social —, ampliando estruturalmente os tetos em relação ao

exercício anterior (Brasil, 2024). A medida teria respondido, segundo levantamento jornalístico, a demandas de parlamentares em contexto eleitoral (Vargas, 2025). Esses casos ilustram que os parâmetros do Teto MAC não são tecnicamente fixos, mas sujeitos a recalibragem periódica pelo Executivo segundo objetivos que variam.

A diferença de executabilidade entre modalidades de aplicação — tema central da discussão sobre GND e MA na subseção 2.1 — tem consequências concretas e mensuráveis sobre a incidência de impedimentos técnicos, como ilustra a experiência da bancada de Goiás em 2024. Com dotação de aproximadamente R\$ 317 milhões distribuídos em 14 emendas, a bancada alcançou ao final do exercício cerca de 45% de execução — resultado expressivo para emendas de bancada —, desempenho que se concentrou nas emendas operadas por transferências fundo a fundo na saúde. A emenda destinada ao incremento temporário do custeio de serviços hospitalares e ambulatoriais (ação 2E90) atingiu 93,8% de execução; a voltada à atenção primária (ação 2E89), 78,7%. Em contraste, as emendas de investimento por convênio e obras registraram execução nula ou próxima de zero no mesmo exercício.

Esse contraste provavelmente reflete a natureza dos instrumentos escolhidos: as transferências fundo a fundo dispensam convênio, plano de trabalho detalhado e checagens extensas de habilitação, reduzindo estruturalmente a incidência de impedimentos técnicos formais e encurtando o ciclo entre empenho e pagamento. Emendas de investimento por convênio ou obras, mesmo em estados com boa capacidade executiva, tendem a acumular etapas administrativas e a depender de aportes sucessivos em exercícios futuros — o que as torna inerentemente mais vulneráveis a impedimentos e à descontinuidade. A escolha do portfólio de ações e modalidades, portanto, é uma das principais variáveis que condicionam a execução efetiva das emendas — e uma dimensão que as regras formais de apresentação disciplinam, mas que os dados de execução revelam ser frequentemente subestimada na formulação das emendas.

Na prática, o instituto do impedimento técnico tem operado de forma mais elástica do que o caráter formalmente taxativo do rol legal sugere. Dois mecanismos distintos de discricionariedade emergem com destaque nos depoimentos colhidos. O primeiro diz respeito à definição do que conta como impedimento: conforme observou um assessor parlamentar, decisões judiciais posteriores à LC 210/2024 já ampliaram interpretações admissíveis, relativizando na prática a impositividade que a norma pretendia assegurar (Entrevista 8). O segundo mecanismo diz respeito ao controle do *timing* da execução financeira, independentemente do reconhecimento formal de impedimentos: segundo um analista de

planejamento e orçamento, a ausência de regras sobre o momento exato da execução financeira permite ao Executivo definir a sequência e o ritmo dos pagamentos ao longo do exercício, conferindo-lhe capacidade relevante de barganha política — especialmente em anos eleitorais (Entrevista 18).

Em conjunto, esses dois mecanismos revelam que a fase de execução preserva ao Executivo margens de discricionariedade que as reformas normativas recentes restringiram, mas não eliminaram: a taxatividade formal do rol de impedimentos coexiste com sua relativização interpretativa, e a obrigatoriedade de execução coexiste com a liberdade de definir seu *timing*. Essa combinação condiciona diretamente a dinâmica de mudança de beneficiários, examinada na subseção seguinte.

2.3.2 Mudanças de beneficiários

A possibilidade de alteração de beneficiários das emendas é estritamente regulada e varia conforme a modalidade de emenda e o estágio do processo executório no momento da solicitação. A regra geral é que mudanças de beneficiários dependem da existência de impedimento técnico formalmente reconhecido e são realizadas por meio do procedimento de remanejamento. As exceções a essa regra — em particular para as emendas autorizativas — são examinadas adiante.

Quando cabível, o remanejamento segue cronograma rigoroso definido anualmente na LDO, estruturado nas seguintes fases: identificação e registro dos impedimentos pelos órgãos executores; apresentação de novas propostas pelo autor da emenda; saneamento pelo autor das eventuais pendências; edição dos atos necessários pelo Executivo; e nova análise técnica pelos órgãos setoriais. Esse procedimento sequencial visa assegurar que a mudança de beneficiário preserve a finalidade original da emenda e não contorne os requisitos técnicos que motivaram o impedimento — embora, como será discutido, essa garantia seja parcial na prática.

A Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR 2/2025 introduziu restrições adicionais relevantes. Para as emendas individuais, estabeleceu que, uma vez iniciados os procedimentos de execução, os órgãos setoriais podem registrar no SIOP a marcação de "análise setorial", bloqueando qualquer alteração ou exclusão de beneficiário por solicitação do parlamentar nesse estágio (Brasil, 2025b, art. 30). A internalização no Transferegov.br opera como ponto de corte análogo para as transferências especiais: após esse registro, a mudança de beneficiário torna-se inviável, pois os recursos já foram formalmente direcionados ao ente subnacional beneficiário. Para as emendas de bancada e de comissão, a mesma portaria condiciona a mudança de

beneficiário à inexistência de prejuízo aos procedimentos executórios já iniciados (Brasil, 2025b, art. 5º, § 5º).

Esses dispositivos configuram uma hierarquia decrescente de flexibilidade entre modalidades. As emendas de comissão, por serem autorizativas e não estarem ainda em execução quando mudanças são tipicamente solicitadas, admitem maior margem de adaptação, condicionada à decisão colegiada e aos impedimentos legais. As emendas de bancada estadual têm flexibilidade intermediária, desde que preservado o caráter estruturante da programação e não iniciados os procedimentos executórios. As emendas individuais com destinação específica admitem alterações apenas em caso de impedimento técnico formalmente reconhecido e antes da marcação de análise setorial. As transferências especiais têm a menor flexibilidade, inexistente após a internalização no Transferegov.br. Essa hierarquia reflete, em sentido inverso, o grau de proteção jurídica de cada modalidade: quanto mais impositiva a emenda e mais avançada sua execução, mais restrita é a possibilidade de mudança.

As restrições às mudanças de beneficiários têm implicação direta para a rastreabilidade das emendas: cada alteração de beneficiário representa um ponto de ruptura na cadeia de responsabilidade entre a intenção original do parlamentar, o objeto financiado e o resultado obtido. A Portaria 2/2025 reconhece esse problema ao introduzir mecanismos de bloqueio que visam fixar o beneficiário antes que se tornem possíveis manipulações tardias motivadas por razões alheias ao interesse público.

Na prática, contudo, mudanças de beneficiários continuam ocorrendo por razões que extrapolam a existência de impedimentos técnicos formalmente reconhecidos. As entrevistas revelaram dois padrões recorrentes (Entrevistas 8 e 9). O primeiro é de natureza política: parlamentares solicitam mudanças motivadas pelo calendário eleitoral, redirecionando recursos para bases eleitorais mais estratégicas no momento da execução do que no da proposição. O segundo é de natureza técnica, mas estrutural: a distinção entre custeio e investimento — que determina o GND e, por consequência, o enquadramento orçamentário da emenda — frequentemente não é bem compreendida pelos gabinetes parlamentares no momento da formulação, gerando solicitações de mudança que refletem desconhecimento inicial e não impedimento superveniente. Em ambos os casos, as mudanças podem ser utilizadas para contornar impedimentos técnicos sem sanear o problema original: em vez de corrigir a inadequação que motivou o impedimento, o parlamentar simplesmente redireciona o recurso para outro beneficiário, preservando a execução sem resolver a distorção subjacente.

Essa dinâmica conecta-se ao argumento desenvolvido em 2.3.1 sobre o uso do *timing* da execução como instrumento de barganha: a possibilidade de mudança de beneficiário pode funcionar como resposta parlamentar à postergação estratégica da execução pelo Executivo — e, inversamente, a ameaça de reconhecimento tardio de impedimentos pode ser usada pelo Executivo para pressionar por acomodações políticas antes que a execução seja iniciada. Em conjunto, esses mecanismos preservam, na fase de execução, uma dinâmica de negociação que as regras formais de impositividade pretendiam eliminar — e cujo controle depende, em última instância, da efetividade dos sistemas de fiscalização examinados na subseção seguinte.

2.3.3 Controle e fiscalização

O controle e a fiscalização das emendas orçamentárias envolvem múltiplos atores institucionais com competências distintas e complementares: o CFIS, no âmbito do próprio Congresso; o TCU e os tribunais de contas subnacionais, como instâncias de controle externo; a CGU, como órgão de controle interno do Executivo; e o Ministério Público Federal (MPF), na esfera da responsabilização judicial. A arquitetura resultante é formalmente abrangente, mas apresenta redundâncias em algumas áreas e lacunas em outras — em particular no que diz respeito ao controle finalístico das transferências especiais e à rastreabilidade das emendas paralelas documentadas em 2.1.3. Um traço comum a essas instâncias, examinado adiante, é a dependência, em graus variados, de informações produzidas pelos próprios órgãos executores — assimetria que limita estruturalmente a capacidade de controle independente.

O CFIS exerce função de supervisão política sobre a execução orçamentária e financeira federal. No caso das emendas parlamentares, atua principalmente no monitoramento da execução — acompanhando indicadores de execução física e financeira, identificando contingenciamentos ou atrasos e analisando os critérios adotados pelo Executivo na operacionalização das despesas. Sua capacidade efetiva de controle é limitada por dois fatores estruturais. O primeiro é de ordem legal: o CFIS não dispõe de poderes coercitivos nem de competência própria de auditoria, operando exclusivamente no plano do controle político por meio de audiências, requerimentos de informação e relatórios — instrumentos que dependem da cooperação do Executivo para produzir efeitos. O segundo é de ordem política: como os próprios parlamentares são os beneficiários das emendas, há pouco incentivo para escrutínio rigoroso e sistemático, especialmente em temas sensíveis como critérios de alocação e identificação de autores. A efetividade do CFIS é, portanto, em larga medida condicionada à vontade política da maioria parlamentar.

O TCU exerce papel central no controle externo do gasto público federal, com competência constitucional para fiscalizar a aplicação de recursos da União. No caso das emendas parlamentares, sua atuação incide sobre a execução das despesas — verificando se os recursos alocados pelo Congresso são utilizados pelo Executivo e por entes subnacionais em conformidade com o arcabouço normativo e os princípios da administração pública, incluindo as regras de contratação pública previstas na Lei 14.133/2021. Embora o TCU não interfira diretamente nas decisões políticas de alocação, sua atuação influencia indiretamente o universo de programações admissíveis: os apontamentos do Tribunal motivaram reformas normativas relevantes — como a Portaria GM/MS 449/2023, que redefiniu os critérios do Teto MAC — e suas auditorias contribuíram para expor distorções que impulsionaram intervenções do STF.

A partir de 2021, a atuação do TCU foi significativamente intensificada em resposta a medidas cautelares e decisões monocráticas do STF nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, sobre as emendas de relator-geral (RP-9). O Tribunal buscou mitigar a opacidade na identificação dos solicitantes, e expandiu posteriormente o foco para as transferências especiais, cuja natureza de repasse direto aos municípios impõe desafios adicionais de rastreabilidade e controle finalístico. A Instrução Normativa TCU 93/2024 regulamentou esse controle ao obrigar estados e municípios beneficiários a inserir, no prazo de 60 dias, informações e documentos sobre a execução dos recursos na plataforma Transferegov.br e a elaborar relatório de gestão — arquitetura de prestação de contas que visa ampliar a rastreabilidade e viabilizar o controle social e institucional sobre a aplicação dos recursos (Brasil, 2024a). Os resultados concretos da atuação do TCU incluem a correção de falhas em projetos, a suspensão de recursos e a instauração de tomadas de contas especiais em casos de dano ao erário.

A capacidade de fiscalização do TCU é necessariamente limitada pela extensão territorial do país e pela escala das operações. Com recursos de emendas alcançando milhares de municípios a cada ano, por meio de diferentes modalidades de transferência, a verificação presencial das aplicações excede, em muito, a capacidade operacional do Tribunal. Para mitigar essa restrição, tem-se recorrido ao fortalecimento da cooperação institucional com os tribunais de contas subnacionais, que dispõem de maior capilaridade e proximidade com a execução dos recursos.

Um caso que ilustra com precisão os limites estruturais do controle é o da manipulação dos registros de produção ambulatorial e hospitalar no SUS entre 2020 e 2022. Municípios com baixa capacidade instalada declararam nos sistemas de informação do SUS volumes de produção manifestamente incompatíveis com seu porte, obtendo, assim, tetos ficticiamente

elevados para o recebimento de incrementos temporários de custeio via Teto MAC. A distorção somente foi apurada e objeto de responsabilização mediante operação coordenada entre a CGU, o MPF e a Polícia Federal (PF) (PF, 2022), evidenciando a assimetria de informação que estrutura o controle nessa modalidade: os próprios entes subnacionais produzem os dados que determinam sua elegibilidade para recebimento de recursos. A resposta normativa veio com a Portaria GM/MS 449/2023, que adotou 2019, e não o ano imediatamente anterior, inflado pelas declarações fraudulentas, como ano de referência para o cálculo do teto (Brasil, 2023a), conforme discutido em 2.3.1.

Os tribunais de contas subnacionais fiscalizam a execução descentralizada de recursos federais por estados e municípios, complementando o controle exercido pelo TCU em nível federal. Sua competência se projeta de forma diferenciada sobre as duas principais modalidades de repasse. No caso das transferências voluntárias — convênios e contratos de repasse —, os tribunais subnacionais verificam a conformidade da execução local com os termos pactuados e as normas aplicáveis. No caso das transferências especiais, sua competência é mais abrangente: como os recursos passam a integrar o patrimônio do ente beneficiário no momento do repasse, sem vinculação a objeto ou programa específico, cabe a esses tribunais a fiscalização integral da execução, por determinação do TCU e em consonância com as decisões do STF nas ADPFs 854. Essa distinção é relevante porque as transferências especiais representam parcela crescente do total de recursos transferidos por emendas parlamentares — de R\$ 621 milhões em 2020 para R\$ 7,69 bilhões em 2024 —, ampliando correspondentemente o escopo do controle subnacional.

A CGU, como órgão de controle interno do Poder Executivo, atua na conformidade da execução e na aderência dos gastos aos objetos aprovados. Sua relevância foi significativamente ampliada em 2024 pelas decisões do Ministro Flávio Dino, do STF, que, no âmbito das ADPFs sobre emendas parlamentares, condicionou a retomada da execução de emendas bloqueadas à realização de auditorias pela CGU sobre a rastreabilidade dos recursos e a eficácia dos gastos em áreas críticas como saúde e infraestrutura. Sob esse novo paradigma, a ausência de identificação clara do parlamentar indicante e a falta de vinculação a políticas públicas setoriais passaram a constituir condicionantes relevantes para a execução e o monitoramento dos recursos. As análises da CGU têm revelado fragilidades recorrentes: baixa aderência ao planejamento federal, fragmentação excessiva de recursos e falhas na comprovação da execução — achados que corroboram, no plano da execução, as distorções documentadas nas fases de apresentação e aprovação (CGU, 2024a, 2024b, 2024c e 2025).

O MPF atua na defesa dos interesses sociais, na persecução penal e na responsabilização por improbidade administrativa. Diferentemente do TCU e da CGU, não realiza auditorias sistêmicas, agindo de forma reativa e seletiva a partir de insumos fornecidos pelos órgãos de controle. Sua função é converter as irregularidades detectadas em procedimentos investigatórios, acordos de ajustamento de conduta ou ações judiciais, combatendo crimes de corrupção, desvio de finalidade e improbidade administrativa na gestão das emendas. Embora sua atuação seja pontual, ela cumpre função de dissuasão que os demais órgãos de controle — limitados a recomendações, correções e sanções administrativas — não conseguem exercer sozinhos.

Merece registro, por fim, o papel do controle social como dimensão complementar ao controle institucional. O controle social avançou significativamente desde 2020, principalmente mediante portais de transparência. Os achados da Transparência Brasil sobre as emendas paralelas, documentados em 2.1.3, ilustram como organizações da sociedade civil têm sido capazes de identificar distorções que os órgãos formais de controle não haviam detectado ou tornado públicas — fenômeno que reflete, em parte, a assimetria de informação entre controladores e controlados e a dependência dos órgãos institucionais em relação aos dados produzidos pelos próprios órgãos executores. A transparência ativa e o acesso à informação constituem, nesse sentido, precondições para a efetividade do controle institucional, e não apenas instrumentos complementares a ele.

Em conjunto, a etapa de execução e controle das emendas orçamentárias revela de forma particularmente clara os limites do regime de impositividade enquanto mecanismo de garantia substantiva de implementação das decisões legislativas. O ordenamento jurídico densificou regras, restringiu hipóteses de impedimento técnico e ampliou exigências de transparência e rastreabilidade — sobretudo a partir das decisões do STF e da LC 210/2024. A arquitetura de controle é formalmente robusta, combinando supervisão parlamentar, auditoria externa, controle interno e responsabilização judicial. Na prática, contudo, a fase de execução continua marcada por margens relevantes de discricionariedade administrativa e política, que se manifestam na interpretação dos impedimentos técnicos, no controle do *timing* da execução financeira e na gestão de remanejamentos — preservando capacidade de barganha do Executivo e incentivando ajustes estratégicos por parte dos parlamentares. Assim, a execução das emendas confirma o padrão já observado nas fases de apresentação e aprovação: regras formais cada vez mais detalhadas coexistem com práticas adaptativas estratégicas que, sem violar frontalmente a legalidade, tensionam o espírito das normas e condicionam a efetividade do poder orçamentário do Congresso Nacional.

No enquadramento analítico da seção 1, os padrões documentados nessa fase combinam elementos dos dois modelos de dissonância: as emendas paralelas e a individualização de emendas coletivas são sugestivas do modelo de instituição informal de contorno, enquanto a exploração do *timing* de execução e a interpretação elástica dos impedimentos técnicos aproximam-se do modelo de instituição exógena com incompatibilidade de incentivos. Essa classificação tem, como nos casos anteriores, caráter estritamente heurístico.

Ao longo desta seção, foram examinados o arcabouço normativo e os padrões de funcionamento efetivo das três fases do ciclo orçamentário das emendas — apresentação, aprovação e execução. O diagnóstico aponta um processo de crescente densificação regulatória — com a consolidação da impositividade, o fortalecimento das exigências de transparência e a ampliação dos mecanismos de controle — que, no entanto, não eliminou dissonâncias relevantes entre o desenho formal e as práticas efetivas. Essas dissonâncias não são marginais: integram o modo como o sistema opera, manifestando-se tanto em adaptações operacionais legítimas quanto em estratégias de contorno das restrições normativas que, sem violar formalmente a legalidade, tensionam o espírito das normas e condicionam a distribuição efetiva de poder entre Executivo e Legislativo.

Uma leitura organizada pelas dimensões analíticas propostas na seção 1 permite identificar dois grandes tipos de dissonância. O primeiro, de natureza predominantemente republicana, compreende as falhas de transparência e rastreabilidade documentadas ao longo da seção: o orçamento secreto, as emendas paralelas, a opacidade das deliberações de bancada e a baixa fundamentação das decisões de admissibilidade. Nesses casos, o problema central é de *enforcement*: as exigências normativas existem, mas os mecanismos para garantir seu cumprimento efetivo são insuficientes ou facilmente contornáveis.

O segundo tipo, de natureza predominantemente política, compreende a individualização informal das emendas coletivas, o uso estratégico dos impedimentos técnicos e o controle do momento de execução como instrumentos de barganha. Nesses casos, o problema é primariamente de compatibilidade entre as regras e os incentivos dos atores, o que torna ajustes estritamente regulatórios uma resposta insuficiente. Essa distinção tem implicações diretas para o diagnóstico dos desafios examinados na seção seguinte: problemas de *enforcement* e problemas de compatibilidade não admitem as mesmas soluções.

A distinção entre esses dois tipos tem implicações igualmente diretas para o horizonte das reformas: os problemas de *enforcement* são, em princípio, corrigíveis por ajustes

regulatórios incrementais; os de compatibilidade de incentivos, não — eles refletem uma tensão estrutural entre a discricionariedade executiva os incentivos políticos dos parlamentares.

3 DESAFIOS

Esta seção examina os principais desafios que limitam a efetividade e a legitimidade das emendas orçamentárias como instrumento de políticas públicas. O objetivo é oferecer um diagnóstico estruturado e integrado, considerando incentivos, restrições operacionais e capacidades estatais, com foco nas decisões alocativas dos parlamentares, não no gerenciamento da execução.

A análise distingue dois conjuntos de desafios. O primeiro inclui as dimensões de articulação com o planejamento, estabilidade e escala do financiamento, que operam no plano da governança e da coordenação da alocação, afetando diretamente a efetividade das emendas enquanto instrumento de políticas públicas. O segundo conjunto inclui as dimensões do controle e da confiança, que se referem à responsabilização pelo uso indevido do instrumento e à sua percepção pública, fatores que tendem a impactar a legitimidade das emendas. Embora distintos, os dois conjuntos são interdependentes: problemas de efetividade tendem a retroalimentar problemas de legitimidade, enquanto limitações de controle reduzem a capacidade de corrigir distorções alocativas.

Essa estrutura dialoga com a distinção proposta na seção 1 entre desafios de natureza política e de natureza republicana. Os desafios de efetividade (subseção 3.1) são predominantemente políticos: decorrem da incompatibilidade entre os incentivos parlamentares — territoriais, eleitorais e de curto prazo — e os requisitos para o uso eficiente das emendas como instrumento de políticas públicas. Por envolverem a lógica de representação do próprio Congresso, são refratários a soluções puramente normativas. Os desafios de legitimidade (subseção 3.2) têm natureza mista: as limitações ao controle (3.2.1) são predominantemente republicanas — trata-se de um problema de *enforcement* de exigências cuja validade não depende da concordância parlamentar —, enquanto a perda de confiança (3.2.2) envolve tanto uma dimensão política (externalidades reputacionais) quanto uma republicana (opacidade como falha de *enforcement*).

3.1 Efetividade

O primeiro conjunto de desafios consiste na fraca articulação com o planejamento setorial, na instabilidade intertemporal e na pulverização dos recursos. Esses desafios dizem respeito à

capacidade das emendas de alocar recursos de forma coordenada, previsível e em escala adequada para produzir resultados efetivos de política pública.

3.1.1 Fraca articulação com o planejamento

A fraca articulação com o planejamento setorial constitui um dos principais fatores que limitam a efetividade das emendas parlamentares como instrumento de políticas públicas. Trata-se basicamente de um problema de coordenação estratégica: decisões descentralizadas de alocação não se articulam de forma consistente com as prioridades, programas e metas definidos no processo de planejamento público — que envolve tanto o Executivo quanto o Legislativo na formulação de instrumentos como o PPA, a LDO e a LOA. Como resultado, o impacto agregado sobre as políticas públicas tende a ser reduzido.

Essa desarticulação decorre, em grande medida, da coexistência de lógicas decisórias distintas. Parlamentares respondem a incentivos políticos, frequentemente de ordem territorial e de curto prazo, enquanto o planejamento setorial busca organizar a ação estatal em áreas ou temas de política pública segundo objetivos programáticos e horizontes temporais mais amplos. Na ausência de mecanismos robustos de integração entre esses níveis, emerge uma dissociação recorrente entre a alocação por emendas — sobretudo individuais — e a alocação orientada por programas.

Como observou um assessor parlamentar (Entrevista 10), o problema tende a se intensificar em contextos de coordenação institucional deficiente entre governo e Congresso. Falhas de comunicação e de compartilhamento de informações dificultam a identificação, por parte dos parlamentares, de programas bem estruturados, prioridades setoriais e projetos com maior potencial de impacto. Como resultado, oportunidades de alinhamento são subaproveitadas, e a alocação tende a seguir critérios menos conectados ao planejamento.

Uma primeira consequência lógica é a destinação de recursos a iniciativas de baixa prioridade estratégica. Emendas frequentemente financiam projetos que, embora localmente relevantes, não se inserem em programas estruturados ou não correspondem às principais necessidades setoriais. Observa-se isso especialmente na área da saúde (Silva *et al.*, 2024). Por exemplo, é comum a aquisição de equipamentos ou o financiamento de despesas pontuais sem articulação com redes regionais de atenção ou com critérios epidemiológicos, o que limita o impacto sistêmico dessas intervenções.

Além disso, a desarticulação tende a comprometer a coerência interna das políticas públicas. Políticas eficazes dependem de complementaridade entre diferentes componentes —

infraestrutura, recursos humanos, insumos, manutenção e governança. Quando as emendas financiam apenas partes isoladas desse conjunto, sem coordenação com o restante da política, há risco de criação de ativos subutilizados. Casos recorrentes incluem equipamentos ou unidades que operam abaixo da capacidade por falta de pessoal, insumos ou integração com a rede existente.

Reforçam esse diagnóstico os resultados de auditorias da CGU, que identificaram fragilidades recorrentes na definição e execução dos planos de trabalho, baixa capacidade das entidades executoras e inconformidades na aplicação dos recursos, indicando que parte relevante das emendas não se articula de forma consistente com diretrizes programáticas e critérios técnicos setoriais (CGU, 2024a, 2024b, 2024c e 2025). Em alguns casos, investimentos foram realizados em localidades sem demanda suficiente ou sem capacidade institucional para sustentar a operação dos serviços, resultando em desperdício de recursos públicos.

Outra implicação potencial relevante é a fragmentação programática. Quando múltiplas emendas financiam ações semelhantes em diferentes localidades, sem coordenação central, perdem-se oportunidades de padronização, ganhos de escala e difusão de boas práticas. Esse problema é particularmente crítico em políticas que exigem uniformidade de desenho — como educação e assistência social —, nas quais a proliferação de iniciativas desconectadas dificulta a avaliação de resultados.

A desarticulação também compromete a capacidade de priorização do Executivo. À medida que cresce o volume de recursos alocados por emendas, ministérios operam com menor margem para direcionar gastos segundo critérios técnicos e programáticos. Em 2024, as emendas responderam por 44% (R\$ 25 bilhões) dos recursos discricionários do Ministério da Saúde, pasta que concentra a maior fatia absoluta das indicações parlamentares em razão da vinculação constitucional estabelecida pela EC 86/2015 (Vargas, 2025). Em outros ministérios, a perda de autonomia alocativa é ainda mais acentuada: as emendas responderam por 74% do orçamento discricionário do Ministério do Esporte e por 69% do Ministério do Turismo no mesmo exercício. Em alguns casos, programas estratégicos passam a depender crescentemente de emendas para sua continuidade, invertendo a lógica esperada de planejamento e execução, conforme apontou um assessor parlamentar (Entrevista 32).

Isso tende a produzir uma das consequências mais estruturalmente relevantes da desarticulação, que é a "adaptação inversa": em vez de as emendas se subordinarem ao planejamento setorial, é este que passa a se reorganizar em torno daquelas. Gestores públicos aprendem a moldar projetos, recortar prioridades e formatar propostas para torná-los mais

elegíveis ou atrativos à indicação parlamentar — mesmo quando isso não corresponde à melhor alocação do ponto de vista técnico. Esse ajuste não é necessariamente consciente ou intencional: emerge como resposta racional de burocratas a um ambiente em que o acesso a recursos depende crescentemente da capacidade de atrair emendas. O resultado é uma distorção dos incentivos internos da administração pública: a competência que passa a ser valorizada não é a de formular políticas baseadas em evidência, mas a de navegar o processo político de alocação. Nesse sentido, a baixa integração das emendas ao planejamento não é apenas uma falha de coordenação — é um mecanismo ativo de erosão da capacidade estatal de planejar.

Esse processo está diretamente relacionado à impositividade. Essa regra transferiu efetivamente poder decisório sobre parcela crescente dos gastos discricionários para os parlamentares. O planejamento setorial, antes hierarquicamente superior às emendas na definição de prioridades alocativas, passou a disputar espaço com elas em pé de crescente igualdade — e, em muitos casos, a ceder. Nesse sentido, a desarticulação entre emendas e planejamento não é apenas um problema de coordenação que melhores regras de articulação poderiam resolver: ela reflete, em parte, uma consequência não antecipada da própria impositividade sobre a governança da política pública.

A desarticulação provavelmente dificulta a avaliação de políticas públicas. Quando recursos são alocados de forma dispersa e fora de programas estruturados, torna-se mais complexo medir resultados, comparar intervenções e identificar o que funciona. Isso limita o aprendizado institucional e reduz a capacidade de aperfeiçoamento contínuo das políticas.

Por fim, é importante destacar que a fraca articulação das emendas com o planejamento setorial não decorre apenas de falhas operacionais, mas de uma incompatibilidade estrutural entre lógicas de decisão. A lógica das emendas — descentralizada, responsiva e politicamente orientada — não se alinha automaticamente à lógica do planejamento — programática, coordenada e orientada a resultados. Na ausência de mecanismos institucionais que promovam articulação, o desalinhamento tende a persistir, com efeitos duradouros sobre a efetividade do gasto público.

3.1.2 Instabilidade intertemporal

A instabilidade intertemporal consiste na baixa previsibilidade e na descontinuidade dos fluxos de recurso ao longo do tempo. Políticas públicas eficazes — especialmente aquelas voltadas a investimento e provisão de bens públicos complexos — dependem de horizontes temporais suficientemente longos e estáveis. As emendas parlamentares, por sua natureza anual e

politicamente contingente, tendem a operar fora dessa lógica, o que compromete sua capacidade de sustentar intervenções estruturadas.

O mecanismo central envolve a interação entre incentivos políticos e desenho normativo. Pelo lado dos incentivos, o horizonte de decisão dos parlamentares é predominantemente anual: a flexibilidade para realocar recursos a cada exercício permite responder a mudanças no ambiente eleitoral e manter a visibilidade política das entregas. Pelo lado do desenho normativo, o valor limitado das emendas individuais torna seu parcelamento em vários exercícios pouco efetivo: dividir o montante disponível produziria alocações anuais pequenas demais para financiar projetos que exigem aportes contínuos e de maior escala. A instabilidade resulta, portanto, não apenas de escolhas parlamentares, mas também de uma arquitetura normativa que não oferece mecanismos de comprometimento intertemporal compatíveis com o instrumento.

Uma implicação direta dessa característica é a dificuldade de planejamento por parte dos executores. Ministérios, estados e municípios não conseguem incorporar com segurança os recursos de emendas em seus planos de médio prazo, uma vez que sua disponibilidade depende de decisões políticas anuais e, frequentemente, de negociações intra e intergovernamentais de resultado incerto. Como consequência, gestores tendem a evitar compromissos que exigem continuidade — como grandes obras ou programas estruturados — e a priorizar ações de execução rápida e baixo risco.

Esse padrão provavelmente ajuda a explicar por que uma parcela significativa das despesas financiadas por emendas se concentra em projetos de pequena escala ou despesas de custeio, passíveis de execução em um único exercício. Em contraste, investimentos de maior porte — como infraestrutura de transporte, saneamento ou equipamentos hospitalares complexos — frequentemente apresentam execução fragmentada, com etapas financiadas de forma descontínua ao longo de vários anos. Essa fragmentação eleva custos, reduz eficiência e aumenta o risco de atrasos ou abandono.

Na área da saúde, por exemplo, isso se manifesta na forma de financiamento desproporcional da atenção primária, em detrimento dos serviços de média e alta complexidade (Silva *et al.*, 2024). Um exemplo mais geral e recorrente é o de obras públicas interrompidas ou paralisadas. Quando um ente subnacional inicia um projeto com recursos de emenda sem garantia de aportes futuros, sua continuidade passa a depender de novas alocações, que podem não se concretizar. Auditorias da CGU têm identificado percentuais relevantes de empreendimentos não concluídos financiados por emendas, evidenciando o problema da

descontinuidade (CGU, 2024a, 2024b, 2024c e 2025). Mesmo quando retomadas, essas obras frequentemente enfrentam deterioração física, necessidade de revisão de projetos e aumento de custos.

A instabilidade intertemporal também pode afetar negativamente a qualidade da seleção de projetos. Diante da incerteza sobre fluxos futuros de recursos, gestores locais tendem a priorizar propostas compatíveis com financiamento pontual, em detrimento daquelas que maximizariam o impacto social no longo prazo. Isso gera um viés sistemático em favor de intervenções de menor complexidade e menor retorno agregado, reforçando o padrão de baixa efetividade observado.

Além disso, a descontinuidade dos recursos tende a dificultar a coordenação entre etapas do ciclo de políticas públicas. Intervenções que exigem sequenciamento — como planejamento, execução e operação — tornam-se mais vulneráveis a interrupções, o que compromete sua integridade e reduz seus benefícios potenciais. Esse problema é particularmente relevante em setores que dependem de investimentos complementares e manutenção contínua.

Há ainda um efeito potencial menos visível, mas relevante, sobre a responsabilização por resultados. A fragmentação do financiamento ao longo do tempo tende a enfraquecer a cadeia de responsabilidade: o parlamentar reivindica crédito pela alocação inicial e atribui eventuais falhas à má execução pelo ente receptor; o gestor local, por sua vez, invoca a descontinuidade dos repasses para justificar resultados insatisfatórios. Como nenhum dos dois atores carrega integralmente o ônus do fracasso, os incentivos ao uso criterioso dos recursos se enfraquecem — e obras paralisadas, equipamentos subutilizados e projetos inconclusos tornam-se difíceis de atribuir a responsáveis específicos.

Mesmo nos casos em que há reiteração de emendas para um mesmo objeto ao longo de vários anos, essa continuidade tende a ser *ad hoc* e politicamente contingente, e não resultado de compromissos institucionalizados. A previsibilidade permanece, portanto, limitada, e o risco de interrupção se renova a cada ciclo orçamentário.

Em suma, a instabilidade intertemporal compromete a efetividade do gasto via emendas por múltiplos mecanismos: reduz a capacidade de planejamento, distorce a seleção de projetos, fragmenta a execução e enfraquece a responsabilização. Esses efeitos esperados não são marginais, mas sistêmicos, pois decorrem da própria lógica de funcionamento do instrumento.

Por essa razão, qualquer avaliação sobre o papel das emendas como instrumento de políticas públicas deve incorporar explicitamente a dimensão temporal. Sem mecanismos que

ampliem a previsibilidade e a continuidade — como maior integração com o planejamento setorial e formas de compromisso plurianual —, as emendas tendem a permanecer como instrumento de alocação pontual, com impacto limitado sobre resultados de médio e longo prazo.

3.1.3 Pulverização

A pulverização do gasto oriundo de emendas constitui um problema de escala e coordenação horizontal: a dispersão dos recursos por muitos projetos, localidades e objetos reduz a capacidade de produzir efeitos agregados relevantes. Mesmo quando cada alocação individual é legítima e executada corretamente, o resultado coletivo tende a ser fragmentado e de baixo impacto.

Esse problema é distinto da baixa integração ao planejamento setorial: mesmo quando os recursos estão alinhados a uma estratégia mais ampla, sua excessiva dispersão limita o alcance dos resultados. Trata-se, portanto, de uma questão predominantemente associada à escala e à coordenação horizontal, e não à governança e coordenação vertical do processo orçamentário.

A pulverização decorre de incentivos inerentes à lógica da representação política. Parlamentares tendem a distribuir recursos entre diferentes municípios de sua base eleitoral como forma de maximizar visibilidade e retorno político. Como o montante disponível é limitado, essa estratégia implica a redução do valor médio por projeto, restringindo a viabilidade de intervenções de maior porte. O resultado é um viés persistente em favor de ações de pequena escala, frequentemente dissociadas de estratégias mais amplas de política pública.

Essa distinção tem um desdobramento analítico relevante. Nas emendas individuais, a pulverização é o resultado esperado das preferências parlamentares operando dentro de regras que concedem ampla liberdade alocativa — não é propriamente uma dissonância entre regras e práticas, mas o funcionamento do instrumento conforme seu desenho. O desafio, nesse caso, não é de *enforcement*, mas de incentivos: a pulverização persiste enquanto as regras permitirem e os incentivos eleitorais a favorecerem. Nas emendas coletivas (de bancada e de comissão), a pulverização documentada na seção 2 é, ao contrário, uma dissonância: ela decorre de práticas informais que subvertem o propósito coletivo do instrumento. Essa diferença é analiticamente relevante porque implica respostas institucionais distintas: no primeiro caso, reformas normativas que restrinjam a liberdade alocativa individual; no segundo, mecanismos de *enforcement* que restaurem o caráter coletivo das emendas.

Do ponto de vista econômico, a pulverização compromete a exploração de economias de escala. Muitas políticas públicas — especialmente em infraestrutura, saúde e educação — apresentam custos fixos elevados e retornos crescentes com a ampliação da escala. A área da saúde ilustra com precisão esse problema, pois é o setor em que a dissonância entre a unidade política de alocação e a unidade de planejamento setorial é mais explícita. O SUS é organizado em redes regionalizadas e hierarquizadas de serviços, com base no princípio de que a maioria dos municípios brasileiros não justifica, nem pela demanda nem por razões de escala e densidade tecnológica, a disponibilidade em seu território de todos os tipos de unidades de saúde (Vieira *et al.*, 2023). A oferta de serviços especializados é planejada no nível da região de saúde — espaço geográfico que agrega municípios limítrofes —, e não no nível municipal. As emendas parlamentares, contudo, operam na unidade municipal: destinam volumes expressivos de recursos por habitante a municípios de pequeno porte, em detrimento dos mais populosos (Piola e Vieira, 2019; Ulinski *et al.*, 2024), e não consideram o planejamento da oferta de serviços especializados nas regiões e macrorregiões de saúde, em um contexto de insuficiência de recursos e de grandes vazios assistenciais no território nacional (Vieira, 2025). A pulverização, nesse caso, não apenas dispersa recursos: opera na unidade espacial errada para os problemas que pretende resolver.

Sob a ótica fiscal, a pulverização também tende a reduzir a eficiência alocativa do gasto. Recursos que poderiam financiar projetos estruturantes, com maior retorno social, acabam distribuídos em iniciativas de impacto limitado. Em contextos de restrição fiscal, esse efeito esperado implica um custo de oportunidade elevado, na medida em que o orçamento deixa de ser utilizado para intervenções com maior potencial transformador.

É razoável esperar que dispersão dos recursos acarrete ainda aumento da complexidade administrativa e dos custos de controle. A multiplicação de projetos de pequeno valor exige capacidade proporcionalmente maior de gestão, acompanhamento e fiscalização, tanto por parte dos entes executores quanto dos órgãos de controle. Em muitos casos, o custo administrativo de gerir e monitorar essas iniciativas aproxima-se — ou mesmo supera — os benefícios gerados, reduzindo a eficiência global do sistema.

Esse padrão provavelmente também produz efeitos indiretos sobre a capacidade institucional dos órgãos responsáveis pela execução, especialmente em setores de infraestrutura. A centralidade das emendas como fonte de financiamento tende a intensificar a politização dessas estruturas, na medida em que cargos estratégicos passam a ser valorizados como canais de viabilização de entrega de recursos. Isso pode deslocar critérios de nomeação e

desempenho, reduzindo o peso relativo da capacidade técnica e ampliando a importância de alinhamentos políticos.

Exemplos frequentemente citados incluem a Caixa Econômica Federal e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). No caso da primeira, sua atuação na operacionalização de transferências e no acompanhamento da execução torna a indicação de seus dirigentes moeda de troca tão relevante quanto a definição de ministérios, motivo pelo qual os cargos de superintendente regional são muito disputados, segundo relato de assessor parlamentar (Entrevista 5). Já a segunda, que concentra volume expressivo de recursos de emendas em projetos de desenvolvimento regional, tornou-se um polo relevante de alocação política, especialmente como parte do esquema do orçamento secreto (ver subseção 2.1.1). Em ambos os casos, a pressão por controle desses espaços ilustra como a pulverização, combinada ao volume de recursos, pode afetar a governança institucional.

Por outro lado, a pulverização deve estar diretamente associada à responsividade democrática. A distribuição de recursos por múltiplos municípios permite que parlamentares atendam a demandas específicas de suas bases, funcionando como mecanismo de inclusão territorial. Localidades menores ou com menor capacidade de articulação junto ao Executivo passam a acessar recursos federais, o que pode mitigar vieses centralizadores do planejamento setorial.

Essa dimensão, contudo, não é isenta de tensões. A responsividade mediada por emendas tende a ser desigual, pois depende da posição política dos parlamentares, de sua capacidade de negociação e de estratégias individuais de alocação. Além disso, ao privilegiar demandas pontuais e de curto prazo, pode comprometer a coerência e a efetividade das políticas públicas em nível agregado.

Em síntese, a pulverização de recursos por emendas expressa um *trade-off* inerente à representação democrática: amplia a capacidade de resposta a demandas locais, mas reduz a escala, a coordenação e o impacto das políticas públicas. O desafio institucional consiste em desenvolver mecanismos que preservem os ganhos de responsividade sem comprometer a eficiência e a coerência do gasto público.

A evidência empírica dos estudos do Ipea sobre o perfil das emendas orçamentárias nas áreas de saúde, educação, emprego e assistência social converge de forma consistente com o diagnóstico dos desafios estruturais discutidos nesta seção (Corseuil *et al.*, 2025; Fonseca e Vazquez, 2025; Pinheiro e Mesquita, 2025; Vieira, 2025). Em todos os casos, observa-se que as emendas desempenham papel crescente no financiamento de políticas públicas,

especialmente no âmbito das despesas discricionárias, mas o fazem de maneira marcada por instabilidade, fragmentação e limitada articulação programática. Ao mesmo tempo, os estudos indicam que os problemas não se situam primariamente na execução orçamentária — que tende a ser elevada —, mas na qualidade alocativa, na previsibilidade e na capacidade de gerar efeitos agregados consistentes ao longo do tempo.

A instabilidade intertemporal emerge como o padrão mais robusto e transversal. Nos quatro setores estudados pelo Ipea, há evidência de forte variabilidade tanto no volume de recursos quanto na sua distribuição entre ações, funções ou subfunções, o que compromete a continuidade de políticas e dificulta o planejamento por parte dos executores. Essa instabilidade não apenas reduz a previsibilidade, mas também induz a seleção de projetos compatíveis com horizontes curtos e financiamento incerto, reforçando um viés em favor de intervenções de menor escala ou de caráter pontual. Em áreas que exigem continuidade — como investimentos em infraestrutura social ou políticas ativas de emprego —, esse padrão se traduz em fragmentação de projetos, paralisações e perda de eficiência. Na assistência social, essa descontinuidade é particularmente crítica, pois afeta diretamente a manutenção de serviços continuados oferecidos por entidades socioassistenciais.

A fraca articulação com o planejamento setorial também encontra respaldo empírico relevante, ainda que frequentemente de forma indireta. A oscilação na composição do gasto — seja entre níveis de ensino, no caso da educação, seja entre diferentes tipos de ações no campo do trabalho — sugere ausência de ancoragem consistente em prioridades programáticas estáveis. Ademais, os estudos apontam para a coexistência de lógicas distintas de alocação: de um lado, mecanismos estruturados, baseados em critérios técnicos e redistributivos; de outro, a alocação por emendas, orientada por incentivos políticos descentralizados. O resultado é uma dissociação recorrente entre alocação parlamentar e organização programática das políticas, que compromete a coerência interna e reduz o impacto sistêmico dos recursos.

No que diz respeito à pulverização, a evidência é mais heterogênea, mas ainda assim consistente com o argumento geral. Embora nem todos os estudos documentem diretamente a fragmentação em nível de projeto, há sinais claros de dispersão territorial e de alocação descentralizada orientada por bases eleitorais. Esse padrão contribui para reduzir a escala das intervenções e dificultar a exploração de economias de escala, ao mesmo tempo em que amplia a complexidade administrativa e os custos de coordenação e controle.

Por outro lado, os estudos também sugerem que, em contextos de forte restrição fiscal, as emendas podem desempenhar função compensatória, ampliando marginalmente o acesso a

recursos em áreas subfinanciadas — o que introduz uma nuance importante ao diagnóstico. Isso é especialmente relevante na área de assistência social, na qual as emendas passaram a desempenhar uma "função de socorro" ou resiliência orçamentária. Entre 2019 e 2022, as emendas foram o principal mecanismo que garantiu a sobrevivência financeira da rede socioassistencial diante da asfixia dos recursos ordinários do governo federal.

Por fim, a evidência indica que a efetividade das emendas é condicionada não apenas por suas características institucionais, mas também pelo contexto das políticas setoriais em que se inserem. Em áreas marcadas por fragilidade estrutural, como as políticas de emprego e de assistência social, a instabilidade e a fragmentação das emendas tendem a reforçar limitações preexistentes, em vez de superá-las. Já em setores mais institucionalizados, como saúde e educação, os efeitos se manifestam sobretudo como distorções na alocação e na coordenação dos recursos. Em conjunto, esses achados reforçam a interpretação de que os desafios analisados — fraca articulação com o planejamento, instabilidade e pulverização — operam de forma interdependente e reforçam a expectativa de que, apesar do aumento de sua relevância orçamentária, as emendas devem ter impacto limitado como instrumento de políticas públicas de médio e longo prazo.

3.2 Legitimidade

O segundo conjunto de desafios consiste nas limitações ao controle e na perda de confiança pública, aspectos que se situam no plano da *accountability* e da legitimação institucional, condicionando a transparência, a rastreabilidade e a aceitação pública do instrumento.

3.2.1 Limitações práticas ao controle

A expansão recente das regras de transparência, rastreabilidade e conformidade aplicáveis às emendas parlamentares elevou significativamente o grau de sofisticação do arcabouço normativo de controle. Ainda assim, persiste uma lacuna relevante entre esse aparato formal e a capacidade efetiva de fiscalização. Em outras palavras, o problema não é a ausência de normas, mas a dificuldade de implementá-las de forma abrangente e consistente diante de restrições operacionais, informacionais e institucionais.

Esta subseção examina essas limitações à capacidade efetiva de controle, considerando tanto as restrições operacionais e informacionais dos órgãos de fiscalização quanto os incentivos institucionais que condicionam seu funcionamento. O argumento central é que as limitações ao controle não decorrem primariamente de lacunas normativas, mas da interação

entre restrições de escala, fragmentação informacional e incentivos que reduzem a efetividade da fiscalização — mesmo diante de arcabouço formal robusto.

A efetividade dos principais órgãos de controle externo — o TCU e os tribunais de contas subnacionais — é, em alguma medida, condicionada por incentivos institucionais. A origem predominantemente política da indicação de seus membros pode, em certos contextos, influenciar a priorização e o escopo das fiscalizações, especialmente em temas sensíveis como as emendas parlamentares (Hidalgo *et al.*, 2016; Fonseca, 2019). Esse risco não deve ser sobreestimado, mas tampouco ignorado. A presença de carreiras técnicas profissionalizadas, a crescente pressão por transparência e a atuação coordenada com instituições como o STF e o MPF funcionam como contrapesos relevantes, ainda que não eliminem completamente esses riscos. Trata-se, nesse sentido, de um desafio de natureza predominantemente republicana — cujo núcleo é de *enforcement* —, mas condicionado por uma dimensão política.

No caso dos tribunais de contas subnacionais, há limitações adicionais. A heterogeneidade de capacidades institucionais afeta a profundidade e a consistência das fiscalizações, enquanto diferenças na ênfase atribuída ao controle de desempenho — em contraste com o controle de legalidade — produzem variações relevantes na qualidade do escrutínio. Embora haja avanços na articulação com o TCU, por meio de intercâmbio de informações e ações coordenadas, essa integração permanece desigual entre estados e insuficiente para neutralizar assimetrias estruturais de capacidade.

Parte das limitações decorre do próprio desenho de determinadas modalidades de emenda. No caso das transferências especiais (“emendas PIX”), a ênfase na agilidade da execução implica uma redução e reconfiguração dos controles prévios tradicionais, uma vez que os recursos são transferidos diretamente aos entes subnacionais, com menor mediação técnica por parte dos ministérios setoriais. Na prática, isso tende a reduzir a capacidade do Executivo federal de condicionar o ritmo, as etapas e, em alguma medida, o direcionamento da execução — como destacou um analista de planejamento e orçamento (Entrevista 18) —, ainda que não elimine mecanismos de controle posteriores.

Além dessas limitações, há desafios significativos de natureza informacional. Embora o Brasil disponha de um nível relativamente elevado de transparência orçamentária formal, na prática ela é limitada para fins de controle em razão da fragmentação dos sistemas públicos e da baixa integração entre as bases de dados. A rastreabilidade ponta a ponta — da indicação parlamentar à entrega do bem ou serviço — permanece difícil, o que reduz a capacidade de monitoramento tanto por órgãos de controle quanto por atores externos.

Essas dificuldades são particularmente evidentes nas transferências especiais, nas quais a vinculação entre o recurso transferido e o objeto financiado é menos estruturada. No entanto, elas também afetam as emendas tradicionais. A execução envolve múltiplos sistemas — como SIOP, Siga Brasil e Transferegov — sob responsabilidade de diferentes órgãos, e a reconstrução do ciclo completo de uma emenda específica exige elevado esforço técnico, incluindo a identificação de restos a pagar, remanejamentos e status de execução. Essa complexidade atua como barreira prática à fiscalização sistemática, conforme observou uma consultora de orçamento do Senado (Entrevista 2).

A experiência recente com emendas coletivas ilustra de forma clara essas limitações. Entre 2020 e 2024, consolidaram-se práticas que permitiram a individualização informal de recursos formalmente coletivos, por meio de codificações inadequadas, comunicações não padronizadas e lacunas na publicidade dos processos decisórios (seções 2.1.2 e 2.1.3). A LC 210/2024 e decisões do STF estabeleceram requisitos mais rigorosos de transparência e rastreabilidade, mas sua efetividade dependerá da capacidade de implementação e fiscalização continuada.

Nesse contexto, a atuação da CGU assume papel relevante, especialmente no monitoramento da conformidade e na produção de evidências sobre a execução. O órgão realizou uma série de auditorias sobre emendas parlamentares, cujos resultados apontam lacunas relevantes na disponibilidade, padronização e integração das informações, bem como dificuldades na identificação do percurso completo dos recursos até os beneficiários finais. Em alguns casos, o nível de opacidade compromete significativamente o controle social e institucional. Esse ambiente se articula com riscos concretos de irregularidades, incluindo direcionamento indevido de recursos, ausência de processos competitivos, execução por entidades sem capacidade adequada e fragilidades nos controles internos, configurando um contexto propício a ineficiências e potenciais desvios (CGU, 2024a, 2024b, 2024c e 2025). Apesar de todo esse trabalho, a capacidade de atuação da CGU enfrenta limitações semelhantes às dos órgãos de controle externo, incluindo restrições de escala, complexidade operacional e dependência de sistemas de informação fragmentados.

Embora não avaliem o controle sobre o gasto por emendas, alguns estudos setoriais do Ipea oferecem evidência consistente de limitações de natureza operacional e informacional. Na educação, por exemplo, identificam-se dificuldades concretas de mensuração e de identificação das emendas em determinadas séries históricas, refletindo problemas de padronização e integração dos sistemas de informação (Fonseca e Vazquez, 2025). Em saúde, a multiplicidade

de instrumentos — transferências fundo a fundo, convênios e diferentes programas — dificulta a reconstrução do percurso do recurso até o resultado final (Vieira, 2025). Em conjunto, esses achados apontam para um padrão recorrente: embora se possa verificar a realização formal do gasto, há obstáculos significativos para acompanhar sua trajetória e aferir seus resultados.

Em síntese, as limitações ao controle não parecem decorrer de lacunas normativas significativas nem da ausência de instrumentos, mas da interação entre incentivos políticos, restrições operacionais, fragmentação informacional e desafios de coordenação institucional. Esse conjunto de fatores impõe limites práticos à capacidade de fiscalização e condiciona, de maneira significativa, a efetividade das emendas como instrumento de política pública.

3.2.2 Desconfiança pública

A tensão entre uso individual de emendas orçamentárias e a reputação coletiva do Congresso expressa um problema clássico de ação coletiva com externalidades reputacionais. Para muitos parlamentares, a emenda constitui um instrumento legítimo de representação de demandas locais ou setoriais. No entanto, escândalos recorrentes e falhas de transparência alimentam a percepção pública de que emendas estão associadas a clientelismo ou corrupção. O resultado é um desalinhamento entre a autoavaliação dos parlamentares e a imagem coletiva do Congresso.

Esse desalinhamento é agravado por episódios de alta visibilidade, como o chamado “orçamento secreto”, que funcionam como eventos críticos na formação da opinião pública. Ainda que tais práticas não sejam necessariamente representativas do conjunto das emendas, elas tendem a redefinir o enquadramento do debate, cristalizando a associação entre o instrumento e usos considerados indevidos. A dificuldade de identificar autores, critérios de alocação e beneficiários reforça a percepção de opacidade, contaminando a avaliação do sistema como um todo.

Problemas operacionais cotidianos reforçam esse quadro. Ambiguidades na definição de critérios — como o que constitui impedimento técnico — e a prática recorrente de reprogramação de emendas criam um ambiente de baixa responsabilização, no qual falhas de execução não são facilmente atribuídas a atores específicos. Esse tipo de incerteza institucional tende a ser interpretado como desorganização ou falta de controle, afetando negativamente a credibilidade do sistema, mesmo na ausência de irregularidades substantivas.

Nesse contexto, emerge um problema de contaminação reputacional. Parlamentares que utilizam emendas de forma tecnicamente adequada enfrentam dificuldades para se dissociar de casos problemáticos, uma vez que a responsabilização é difusa e a atribuição de

responsabilidades individuais é limitada. A simplificação do debate público contribui para esse processo, reduzindo a distinção entre usos legítimos e disfuncionais e ampliando a desconfiança em relação ao instrumento.

De fato, pesquisa recente mostra uma percepção muito negativa da população sobre as emendas orçamentárias. Sondagem nacional da Genial/Quaest indica que 82% dos brasileiros acreditam que os recursos de emendas são alvo de corrupção ou não chegam ao destino final (Corrêa, 2025). Esse dado é particularmente relevante porque não se limita a uma crítica difusa à política ou ao Congresso, mas incide diretamente sobre o instrumento das emendas.

A crescente judicialização do tema, com a atuação do STF, é simultaneamente sintoma e vetor dessa crise de confiança. Por um lado, reflete a incapacidade do sistema político de resolver internamente suas tensões; por outro, sinaliza à sociedade que há problemas estruturais que exigem intervenção externa. Embora as decisões judiciais tenham contribuído para elevar os padrões formais de transparência e controle, elas também evidenciam fragilidades do arranjo institucional vigente.

Há ainda um risco estrutural associado à judicialização como estratégia de *enforcement*: por constituir mecanismo exógeno às preferências parlamentares, ela enfrenta os mesmos limites identificados na seção 1 para qualquer regra incompatível com os incentivos da maioria. Como sugerido pelo modelo de instituição informal de contorno, a imposição judicial pode deslocar as práticas problemáticas para novos arranjos informais, sem eliminar os incentivos que as sustentam. O histórico recente é consistente com essa dinâmica: após as decisões do STF sobre as emendas de relator, o padrão de individualização migrou para as emendas de comissão, e práticas similares foram posteriormente identificadas nas emendas paralelas documentadas na subseção 2.1.3.

A perda de confiança não decorre, portanto, de um único fator, mas da interação entre falhas de transparência, limitações de controle, incentivos políticos e problemas de coordenação discutidos nas subseções anteriores. Pulverização, descontinuidade e baixa integração ao planejamento reduzem a efetividade do gasto; limitações de rastreabilidade e fiscalização dificultam a responsabilização; e episódios críticos amplificam esses problemas no plano simbólico. O resultado é um processo cumulativo de erosão da confiança pública.

É importante, contudo, qualificar essa relação. Não se pode descartar a coexistência de desconfiança agregada e apoio localizado ou setorial às emendas, por serem mecanismo de entrega de recursos. Especialmente em contextos de restrição fiscal e fragilidade estrutural de políticas públicas, as emendas podem preservar uma forma de legitimidade funcional. Por

exemplo, nas áreas de assistência social e de emprego e renda, em particular, elas aparecem como fonte relevante de financiamento em um ambiente de escassez de recursos, contribuindo, ainda que de forma instável, para viabilizar iniciativas que de outra forma não ocorreriam. Essa mesma funcionalidade parece se aplicar de forma geral aos pequenos municípios, que costumam ter menor capacidade administrativa e maior dependência financeira.

Pode-se concluir, portanto, que a perda de confiança constitui não apenas um efeito colateral, mas um componente central dos desafios das emendas parlamentares. Na medida que também reduz a confiança no próprio Congresso, ela tende a restringir o espaço político para seu uso legítimo e a intensificar pressões por controle externo. Trata-se, portanto, de um problema estrutural, cuja superação exige não apenas ajustes institucionais, mas também mudanças nos padrões de funcionamento e na percepção pública do sistema.

A análise desenvolvida nesta seção indica que os desafios das emendas parlamentares são múltiplos e se reforçam mutuamente: a baixa integração ao planejamento reduz a coerência das políticas; a instabilidade intertemporal compromete o planejamento setorial; a pulverização limita ganhos de escala; e as limitações de controle dificultam a transparência e a responsabilização. Esses desafios não são equivalentes em relevância: a baixa integração ao planejamento e a instabilidade intertemporal são os mais estruturantes, por afetarem diretamente a capacidade das emendas de produzir efeitos coerentes e sustentáveis; pulverização e limitações de controle atuam, em grande medida, como manifestações ou amplificadores desses problemas mais profundos.

Sob a perspectiva da viabilidade de enfrentamento, entretanto, essa hierarquia não se reproduz. Os desafios mais centrais, especialmente os relacionados à coordenação entre alocação parlamentar e planejamento setorial, são também os mais difíceis de enfrentar, por dependerem de mudanças nos incentivos políticos e na lógica de interação entre Executivo e Legislativo. Em contraste, melhorias nos sistemas de informação, fortalecimento da rastreabilidade e aperfeiçoamento de procedimentos de controle apresentam maior viabilidade no curto e médio prazo. Essa hierarquia entre desafios estruturantes e tratáveis corresponde, em larga medida, à distinção proposta na seção 1 entre dimensões políticas e republicanas: os primeiros exigem compatibilidade de incentivos que não pode ser imposta de fora; os segundos admitem aprimoramentos de *enforcement* independentes desses incentivos.

Essa dissociação entre centralidade substantiva e viabilidade de enfrentamento tem implicações diretas para o desenho de reformas. Intervenções focadas nas dimensões mais tratáveis produzem ganhos reais, mas limitados; mudanças nas dimensões estruturantes exigem

estratégias capazes de se alinhar com os incentivos dos atores relevantes. Reformas baseadas exclusivamente no aperfeiçoamento normativo, embora necessárias, tendem, portanto, a produzir resultados parciais. A efetividade e a legitimidade das emendas dependerão da capacidade de avançar nas duas frentes sem confundir o factível no curto prazo com o suficiente no longo.

A seção seguinte reconstrói a trajetória histórica das emendas e os incentivos que moldaram o regime de impositividade — compreensão necessária para avaliar a viabilidade de qualquer proposta de reforma substantiva.

4 ORIGENS DA PARLAMENTARIZAÇÃO

Esta seção reconstrói a trajetória das emendas parlamentares ao orçamento federal desde a promulgação da Constituição de 1988 até o presente. Seu propósito não é apenas narrativo: trata-se de compreender os motivos que levaram à adoção do regime de impositividade e os possíveis efeitos desse regime sobre o uso das emendas — o terceiro dos objetivos analíticos enunciados na seção 1. A análise é organizada em quatro subseções. As três primeiras analisam fases distintas da relação Executivo-Legislativo em torno do orçamento: o regime autorizativo com barganha (1989–2010), sua crise e a subsequente instituição do regime de impositividade (2011–2014), e as consequências dessa reforma institucional (2015–2025). A quarta e última oferece uma interpretação explicativa do recente avanço da parlamentarização do gasto.

O fio condutor desta seção é a relação entre Executivo e Legislativo em torno do controle sobre a execução do gasto discricionário. No regime autorizativo, o Executivo detinha amplo controle sobre a execução das emendas parlamentares, o que lhe conferia poder de barganha na esfera legislativa. Com a reforma de 2015, esse poder foi parcialmente deslocado: a execução das emendas individuais tornou-se obrigatória, reduzindo a capacidade do Executivo de usá-las seletivamente como instrumento de disciplina parlamentar. Nas reformas subsequentes, esse deslocamento se aprofundou — por vias formais e informais — até configurar o que esta seção denomina *parlamentarização do gasto*: a transferência para o Legislativo de parcela crescente do poder de decisão sobre a alocação do gasto discricionário.

A análise apoia-se no modelo de instituição endógena desenvolvido na seção 1, tomando como pressuposto que o resultado institucional em cada momento dependeu da interação entre preferências, incentivos e condicionantes contextuais.

4.1 O regime autorizativo com barganha (1989-2010)

O regime orçamentário que vigorou constitucionalmente entre 1989 e 2014 pode ser interpretado, à luz do enquadramento analítico proposto na seção 1, como um sistema institucional em equilíbrio. A estabilidade do arranjo ao longo de duas décadas sugere que a distribuição dos poderes orçamentários era compatível com as preferências e os incentivos dos atores relevantes, em especial o Executivo, que retinha controle sobre a execução, e os parlamentares da base governista, que tinham acesso preferencial aos recursos. Compreender esses incentivos é condição necessária para entender por que o regime entrou em crise e foi definitivamente substituído em 2015.

Em termos das prerrogativas do Executivo e do Legislativo, o sistema orçamentário inaugurado pela CF/88 tinha a seguinte configuração geral:

- O Executivo detém exclusividade de iniciativa da proposta orçamentária (art. 165, inc. III);
- O Legislativo pode emendar a proposta, mas apenas para realocar despesas, desde que não reduza despesa de pessoal, do serviço da dívida ou de transferências relativas à repartição de receitas tributárias (art. 166, § 3º);
- O Executivo pode vetar total ou parcialmente a proposta aprovada pelo Legislativo, desde que o veto recaia sobre dispositivos (artigos, parágrafos etc.) inteiros (art. 66, § 2º);
- O Legislativo pode derrubar o veto, para o que são necessários os votos de pelo menos uma maioria absoluta tanto dos deputados como dos senadores (art. 66, § 4º).

A apresentação de emendas parlamentares tinha previsão genérica, isto é, sem qualquer consideração quanto à autoria, a limites quantitativos nem a restrições materiais substantivas. As condições constitucionais para a aprovação das emendas restringiam-se à compatibilidade com o PPA e a LDO, à pertinência com dispositivos do PLOA e à indicação das fontes de recursos necessárias, com as restrições mencionadas no parágrafo anterior. Adicionalmente, no nível infraconstitucional, a lei de finanças públicas (Lei 4.320/1964) especificava, em seu artigo 33, que as emendas parlamentares à proposta de orçamento não podiam alterar despesa de custeio nem criar despesa para iniciar serviço ou obra não aprovada pelos órgãos competentes.

A regulamentação do processo legislativo das emendas orçamentárias foi atualizada pela Resolução 1, de maio de 1991, que essencialmente reiterou os comandos constitucionais, sem introduzir limites quantitativos, exigências de rastreabilidade nem mecanismos de

documentação das decisões (Brasil, 1991). Nesse contexto, a CMO — e, em especial, o relator-geral — dispunha de ampla discricionariedade na incorporação e no rearranjo das emendas.

As emendas orçamentárias individuais são um instrumento central de representação parlamentar. Pesquisas com deputados federais em 2009 e 2013 indicam que uma maioria (de 64% e 80%, respectivamente) as considerava muito importantes para seu sucesso eleitoral.⁶ Pelo lado da demanda, isso reflete o alto valor atribuído por eleitores e lideranças locais a recursos federais, resultado de características estruturais do federalismo brasileiro. Pelo lado da oferta, as explicações remetem ao sistema de representação.

O federalismo brasileiro combina municípios — sobretudo os menores — com fortes carências de infraestrutura e serviços, assim como baixa capacidade fiscal, gerando pressão contínua por recursos. Nesse contexto, as emendas funcionam como canal institucionalizado de acesso a verbas federais, frequentemente mais flexível e responsivo que programas do Executivo. Isso cria incentivos para que eleitores e lideranças locais demandem de “seus” parlamentares que atuem como intermediários entre a União e municípios, sobretudo transferindo recursos via emendas.

Há duas interpretações principais sobre os incentivos à oferta. A primeira, centrada nos candidatos, sustenta que o sistema proporcional com lista aberta e número elevado de cadeiras estimula o voto pessoal, levando deputados a depender mais de sua reputação individual que da “marca” partidária (Ames, 1995; Pereira e Mueller, 2003; Samuels, 2002). Nesse ambiente, estratégias que geram crédito pessoal e exclusivo são valiosas, ainda que não elevem substancialmente a chance de reeleição (Firpo *et al.*, 2015). As emendas individuais se encaixam nesse padrão, ao permitir a associação direta entre parlamentar e benefício. Por essa ótica, seu uso intenso decorre da combinação entre demanda local por recursos e centralidade do voto pessoal.

A segunda perspectiva enfatiza os partidos. Nela, emendas operam como moeda organizacional: bancadas partidárias direcionam recursos a municípios estratégicos para atrair ou reter aliados, especialmente prefeitos (Baião e Couto, 2017; Ventura, 2021). O objetivo é menos o crédito individual e mais a construção de redes partidárias capazes de sustentar candidaturas nacionais. Evidências para 2000–2014 mostram que: (i) deputados priorizam municípios governados por copartidários; (ii) o controle de prefeituras melhora o desempenho do partido nas eleições legislativas subsequentes; e (iii) os efeitos são mais fortes em partidos

⁶ Calculado pelo autor, com base na variável *pork_all* do *Brazilian Legislative Surveys* (Zucco, 2023).

grandes e organizados (Ventura, 2021). Isso indica que as emendas são instrumentos de ativação de redes partidárias multinível, pouco compatíveis com estratégias puramente personalistas.

Em suma, as emendas individuais provavelmente atendem simultaneamente a estratégias pessoais e partidárias, com pesos variáveis conforme o contexto. Sua proeminência reflete um equilíbrio de troca política: prefeitos e lideranças locais demandam recursos e oferecem apoio eleitoral; deputados, individualmente ou por orientação dos partidos, alocam emendas para atender a essas demandas e fortalecer vínculos com suas bases territoriais.

Durante o período, o Executivo federal foi o pivô do mercado político das emendas, em razão de sua ampla discricionariedade na execução orçamentária. Embora sem previsão constitucional explícita, consolidou-se a interpretação de que o orçamento era autorizativo, ou seja, que a aprovação das despesas discricionárias — incluindo emendas — não gerava obrigação plena de execução (Oliveira e Ferreira, 2017, p. 193-194). Na prática, a execução dependia de decisões administrativas condicionadas à disponibilidade financeira, à programação de desembolsos e às metas fiscais. Mais do que flexibilidade gerencial, esse regime concentrava no Executivo o controle efetivo sobre a materialização das decisões do Congresso, permitindo-lhe redefinir, na margem, beneficiários e ritmo de execução.

Essa configuração gerava uma assimetria estratégica a favor do Executivo, ampliando seu poder de barganha para formar e manter maiorias legislativas. Ao controlar volume e momento das liberações, presidente e ministros podiam premiar alinhamento e punir dissenso, ainda que a evidência sobre sua influência em votações nominais seja objeto de disputa, sobretudo pela dificuldade de identificar o efeito causal — em razão da endogeneidade entre execução de emendas e comportamento legislativo (Raile *et al.*, 2011; Vasselai e Mignozzetti, 2014; Zucco Jr., 2009). Isso não contradiz o argumento da barganha; antes, é consistente com ele, na medida em que ambos os lados da troca têm incentivos para que ela ocorra sem deixar rastros. Não obstante, uma clara consequência dessa assimetria foi a perda de universalidade das emendas individuais: entre 1996 e 2013, estima-se que a taxa média de execução entre os partidos da coalizão de governo (63%) tenha superado a dos partidos de oposição (43%) em cerca de 20 pontos percentuais (p.p.).⁷

⁷ As estimativas referem-se exclusivamente às emendas individuais "puras", isto é, cuja totalidade de recursos é proveniente de alocações orçamentárias realizadas por um único parlamentar. Os dados anteriores a 2003 são de Giacomet (2006, p.62) e os demais, de Câmara dos Deputados (2003 a 2014).

Cabe acrescentar, ainda, que a atuação do Executivo na distribuição não programática de recursos federais aos municípios não se limitava ao atendimento de emendas parlamentares. Estudos recentes mostram que o governo dispunha de agenda distributiva própria, e que a implementava diretamente por meio de transferências discricionárias não vinculadas a emendas, para fortalecer aliados locais e enfraquecer rivais (Brollo e Nannicini, 2012; Bueno, 2018; Meireles, 2024). As emendas operavam, portanto, em paralelo a esse instrumento, como elemento de um sistema mais amplo de distribuição política de recursos federais, o que ampliava ainda mais a assimetria estratégica do Executivo em relação ao Congresso.

Para o governo, executar emendas individuais provavelmente era um problema de otimização sob restrições políticas e fiscais. De um lado, gera retornos políticos, sobretudo disciplina parlamentar e apoio eleitoral à coalizão; de outro, impõe custos de eficiência, dado o caráter fragmentado, de menor escala e frequentemente menos qualificado dos projetos financiados. O equilíbrio tendia a ser alcançado na margem, expandindo a execução até que o ganho político esperado compensasse a perda de eficiência.

Nesse arranjo, ministérios setoriais atuavam como intermediários, negociando com parlamentares a liberação de emendas e o atendimento de demandas locais, porém sem controlar o fluxo global de execução (Baião *et al.*, 2018; Batista, 2015). As decisões centrais — limites de empenho e pagamento — ficavam com o núcleo do governo, especificamente a área econômica e a coordenação política. A discricionariedade dos ministérios setoriais variava por pasta, provavelmente refletindo (i) o peso político do ministro, (ii) a relevância da política setorial para a coalizão e (iii) a disponibilidade de instrumentos de execução próprios.

O sistema de alocação de recursos via emendas individuais era relativamente institucionalizado, com rotinas padronizadas para processar indicações parlamentares. Em pastas com grande volume de recursos e instrumentos consolidados — especialmente o Ministério da Saúde —, isso se traduzia em estruturas capazes de absorver e operacionalizar demandas políticas com previsibilidade. Esse arranjo operou durante todo o período sem alterações substantivas na distribuição dos poderes orçamentários entre Executivo e Congresso. As regras que o sustentavam eram endógenas aos atores que se beneficiavam delas, e por isso a estabilidade do regime não dependia de mecanismos externos de *enforcement*. O processo legislativo das emendas passou, contudo, por reformas regimentais relevantes, em resposta a escândalos que expuseram vulnerabilidades do arranjo.⁸ Essas reformas elevaram progressivamente o grau de institucionalização formal do sistema — aumentando as exigências

⁸ Para uma descrição mais detalhada das reformas, ver Faria (2023, cap. 4).

documentais, criando modalidades coletivas de emenda e fortalecendo mecanismos de controle —, mas não alteraram sua lógica de funcionamento. O regime de barganha permaneceu intacto sob a nova camada normativa.

Por meio das Resoluções 1/1993 e 2/1995 criaram-se modalidades coletivas de emenda, reduziu-se o limite por parlamentar de 50 para 20 emendas individuais, e adotaram-se instrumentos de rastreabilidade, como apresentação eletrônica e demonstrativos individualizados nos pareceres (autor, valor e resultado). Essas mudanças responderam ao escândalo dos “Anões do Orçamento” (1993), que revelou corrupção na aprovação de emendas individuais, com propinas para direcionamento de recursos e envio a entidades ligadas a intermediários. A criação de emendas coletivas buscou reduzir a personalização e a opacidade decisória, sob a premissa de que decisões colegiadas dificultam desvios.

A Resolução 1/2001 elevou o grau de institucionalização ao consolidar a estrutura da CMO, criar comitês permanentes — como o de admissibilidade — e incorporar rotinas de acompanhamento da execução, em linha com a recente Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Reforçou-se a transparência (publicização de emendas e pareceres, formalização de alterações por relatores) e instituiu-se um limite global de valor para emendas individuais, definido no parecer preliminar do relator-geral. As alterações de 2003 aprofundaram esse movimento ao detalharem regras para emendas de bancada estadual, exigindo justificativas mais completas (programação, execução, compatibilidade com o planejamento e fontes de financiamento), o que elevou o padrão mínimo de fundamentação técnica e o custo de propostas genéricas. Embora não eliminassem o caráter político das decisões orçamentárias, essas exigências elevaram o custo institucional de propostas genéricas ou insuficientemente instruídas.

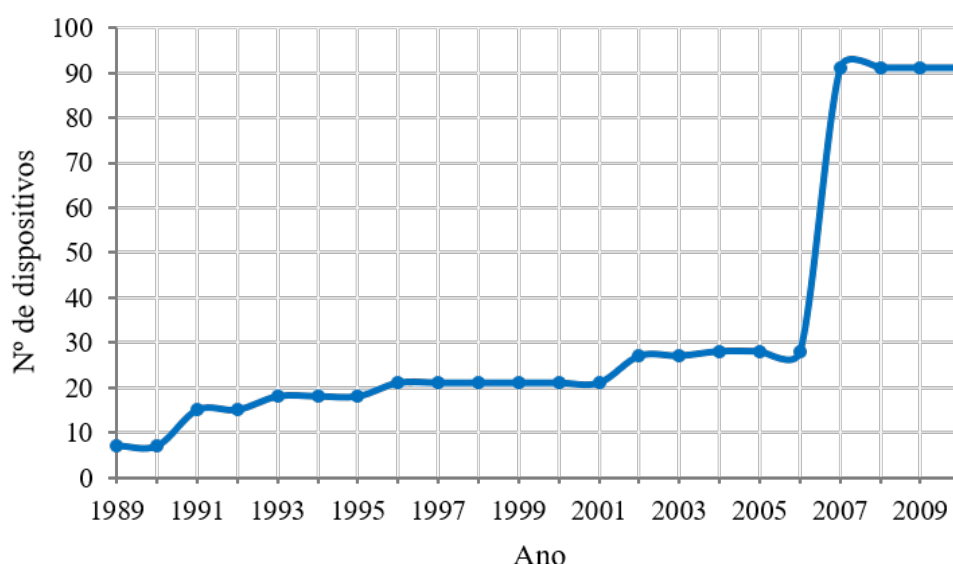
Esse processo culminou na Resolução 1/2006, editada após o escândalo da “Máfia das Ambulâncias” (do mesmo ano), que expôs fragilidades na execução de emendas individuais, especialmente em convênios pulverizados e pouco específicos. A norma reforçou critérios de admissibilidade, exigiu maior precisão na identificação das programações, fortaleceu o acompanhamento da execução e consolidou procedimentos para obras com indícios de irregularidades apontadas pelo TCU. Ao ampliar a formalização e a integração com o controle externo, aumentou o custo de usos oportunistas das emendas.

Em síntese, o período do regime autorizativo foi marcado por um processo gradual de institucionalização regimental das emendas orçamentárias: de um arranjo com alta discricionariedade e baixa rastreabilidade para um modelo mais estruturado, que fortaleceu

modalidades coletivas, ampliou exigências documentais e integrou formulação, execução e controle. A discricionariedade não foi eliminada, mas o custo institucional de decisões informais aumentou.

O gráfico 1 evidencia a institucionalização formal das emendas orçamentárias no período 1989-2009, com base no número de dispositivos (artigos, parágrafos, incisos e alíneas) que tratam desse instrumento nas resoluções do Congresso. Observa-se uma tendência de gradual expansão normativa até meados da década de 2000, seguida de um salto estrutural com a Resolução 1/2006, quando o número de dispositivos regimentais sobre emendas triplicou, passando de 28 para 91.

GRÁFICO 1
Institucionalização regimental das emendas orçamentárias (1989-2010)



Elaboração dos autores.

Fonte: Câmara dos Deputados.

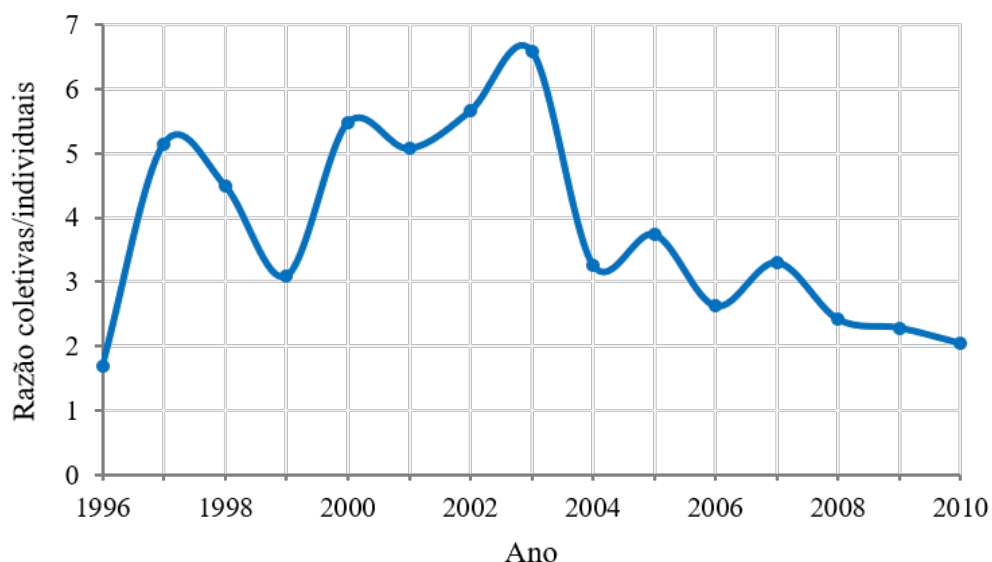
A institucionalização regimental das emendas foi acompanhada de investimento gradual, mas assimétrico, na capacidade técnica interna do Congresso para lidar com matérias orçamentárias. A ampliação das prerrogativas orçamentárias conferidas pela CF/88 não foi seguida, de imediato, de expansão equivalente do quadro técnico especializado: nos primeiros orçamentos pós-constitucionais, os trabalhos dos relatores dependeram do apoio de servidores do Ministério do Planejamento e Orçamento para a sistematização e integração das emendas aprovadas (Greggianin *et al.*, 2011). O primeiro concurso público para cargos especializados na matéria orçamentária na Câmara realizou-se em 1990 e resultou em apenas 22 assessores; após um segundo concurso, em 1998, o quadro chegou a 32 consultores especializados —

número que o próprio relato institucional descreve como cronicamente sobrecarregado frente à crescente demanda (Greggianin *et al.*, 2011). Essa limitação de capacidade técnica própria constitui um elemento complementar na explicação do poder de barganha do Executivo no período: ao controlar não apenas a execução, mas os meios técnicos de processamento das emendas nos anos iniciais, o governo retinha vantagem informacional que reforçava sua posição negociadora.

Tal como mencionado anteriormente, um aspecto importante da complexificação regimental foi a ampliação das exigências formais para as emendas individuais e o fortalecimento das coletivas. Isso implicou alterações na prática de uso dessas modalidades? Infelizmente, não há dados que permitam avaliar a evolução da conformidade técnica das emendas individuais no período. Porém, o quanto os congressistas passaram a dar importância às emendas coletivas pode ser avaliado com base nos valores aprovados pelo Congresso, antes do envio à sanção presidencial. O gráfico 2 evidencia a evolução desse aspecto, mensurado pela razão entre o valor total das emendas coletivas e o das emendas individuais, para os exercícios financeiros de 1996 a 2011.⁹

GRÁFICO 2

Importância das emendas coletivas: razão entre valores aprovados de emendas coletivas e individuais (1996-2011)



Elaboração dos autores.

Fonte: Comissão Mista de Orçamento (CMO).

Obs.: Valores aprovados pelo Congresso, antes de eventual veto presidencial.

⁹ Não há dados disponíveis sobre os orçamentos dos anos 1989 a 1995.

Tomada em conjunto, a evidência dos gráficos 1 e 2 sugere que a valorização regimental das emendas coletivas não se traduziu, de forma sustentada, em mudança equivalente no padrão de uso das emendas. Esse contraste indica que as mudanças normativas não alteraram de maneira duradoura os incentivos políticos subjacentes à lógica individualizada de alocação de recursos. Em outras palavras, o período revela um processo de racionalização normativa sem transformação estrutural do padrão de uso. Isso é coerente com o argumento sobre a endogeneidade das instituições: reformas que não alteram os incentivos políticos subjacentes tendem a produzir adaptação normativa sem transformação de comportamentos. No caso, a valorização das emendas coletivas não se sustentou provavelmente porque os incentivos eleitorais que favorecem a alocação individualizada — direcionamento a bases territoriais específicas, visibilidade do crédito pessoal — permaneceram inalterados. A densificação normativa elevou o custo de usos mais abertamente irregulares, mas não deslocou o equilíbrio político fundamental do regime. Esse diagnóstico tem implicação direta para a análise da crise que se seguiu: se as reformas regimentais foram insuficientes para alterar a lógica do regime autorizativo, a ruptura que está na origem da impositividade precisou vir de outro lugar — não das regras propriamente ditas, mas das condições políticas e fiscais que alteraram a compatibilidade de interesses entre o Executivo e sua base parlamentar. É essa ruptura que a subseção seguinte examina.

4.2 A crise do regime autorizativo e a reforma (2011-2014)

Esta seção reconstrói a crise do regime autorizativo e sua conversão em reforma constitucional entre 2011 e 2014. O argumento central é que a aprovação da impositividade das emendas individuais resultou da convergência entre uma demanda parlamentar preexistente por ampliação do poder orçamentário do Congresso — já expressa na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) apresentada em 2000 — e a perda, pelo Executivo, das condições políticas que lhe permitiam bloqueá-la. A expansão do PAC 2, combinada à compressão fiscal das despesas discricionárias, alterou o cálculo dos partidos aliados em relação ao regime autorizativo, enfraqueceu a capacidade do governo de controlar a agenda e de organizar uma minoria de veto, e abriu caminho para a reforma.

4.2.1 O choque distributivo: PAC 2, ajuste fiscal e compressão das emendas

A relação entre Congresso e Executivo em torno das emendas orçamentárias começou a se alterar com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início de 2007 com o objetivo de ampliar o investimento público em infraestrutura logística, energética, social e

urbana. As prioridades do programa refletiam diretamente a agenda estratégica do presidente e do seu partido (Magalhães Jr. e Couto, 2018; Pires, 2015). Além disso, como as obras eram complexas e envolviam diversos ministérios setoriais, as decisões de investimento e o monitoramento da execução foram centralizados em um comitê gestor formado por órgãos do núcleo do governo — Casa Civil e Ministérios do Planejamento e da Fazenda —, o que reduziu o papel de intermediação dos ministérios setoriais.

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, o modelo de governança do PAC é frequentemente descrito como um mecanismo de filtragem de prioridades e decisões de investimento que operava à margem das preferências dos ministros setoriais e das demandas parlamentares, afetando as vias tradicionais de negociação orçamentária entre esses dois atores (Entrevistas 4 e 17). Essa percepção é consistente com o relato de operadores do programa reconstruído por Pires (2015), que também destaca o fato de ministérios relevantes para a implementação do PAC não serem controlados pelo partido presidencial, mas por parceiros de coalizão.

A primeira versão do programa (PAC 1, 2007-2010) já alterou o equilíbrio distributivo do orçamento de investimentos, mas sem produzir, por si só, uma crise. A dotação orçamentária atualizada para suas despesas de investimento totalizou R\$ 169,4 bilhões, a preços de dezembro de 2025. O PAC 2 (2011-2014), porém, elevou esse montante para R\$ 337,6 bilhões, ampliando fortemente o peso do programa no investimento discricionário federal. Com isso, parcela ainda maior das decisões de investimento foi concentrada no núcleo do governo, o que reduziu mais intensamente a influência dos ministros setoriais e a capacidade dos parlamentares de direcionar recursos às suas bases. O PAC 1, portanto, lançou as bases de uma reconfiguração das relações orçamentárias entre Executivo e Congresso, mas a ruptura efetiva ocorreu apenas com o PAC 2, em um contexto fiscal e político muito distinto.

A expansão do PAC 2 ocorreu em ambiente de desaceleração econômica, crescente pressão pela preservação de resultados fiscais e margem reduzida de ajuste sobre despesas obrigatórias. Ainda assim, o programa foi preservado e ampliado graças, em parte, à sua blindagem institucional: suas despesas podiam ser abatidas da meta de superávit primário até determinado limite, permitindo a continuidade das obras mesmo em cenários de aperto fiscal. Em parte, também, a expansão foi viabilizada por medidas compensatórias, como contingenciamentos expressivos de outras despesas discricionárias e o endurecimento das regras e procedimentos das transferências voluntárias a estados e municípios.

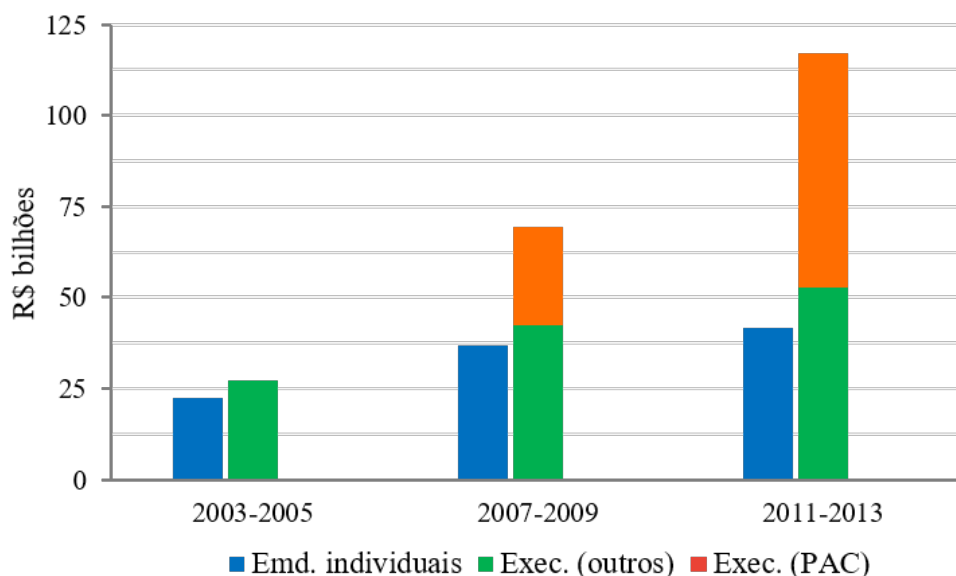
Entre prefeitos, a percepção predominante era a de que o esforço de ajuste estava sendo terceirizado aos municípios, por meio de atrasos na liberação de recursos e cortes em programas federais de execução local. O ambiente geral refletia frustração acumulada com a rigidez orçamentária, a imprevisibilidade das transferências e o aumento das condicionalidades administrativas. Esse descontentamento ganhou expressão pública nas sucessivas edições da Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. Entre os congressistas, por sua vez, o tratamento preferencial conferido aos investimentos do PAC reforçou a percepção de que o programa servia para proteger prioridades presidenciais em um orçamento crescentemente comprimido. Em contraste, despesas associadas a emendas parlamentares e a programas de execução descentralizada ficaram mais expostas a bloqueios e atrasos, aprofundando a assimetria entre, de um lado, as prioridades presidenciais e, de outro, os interesses parlamentares e as demandas locais.

Os gráficos 3 e 4 sintetizam essas mudanças. O primeiro mostra o forte crescimento absoluto e relativo das despesas de investimento propostas pelo Executivo, crescimento esse que se deveu quase exclusivamente ao PAC. A preços de dezembro de 2025, o valor médio anual dos investimentos discricionários do Executivo no PLOA passou de R\$ 28,4 bilhões no triênio 2003-2005 para R\$ 122,3 bilhões no triênio 2011-2013, um aumento de 4,3 vezes. No mesmo intervalo, o Congresso ampliou o investimento por emendas em apenas 1,85 vez, de R\$ 23,4 bilhões para R\$ 43,4 bilhões anuais, taxa praticamente idêntica à observada para os investimentos do Executivo fora do PAC (1,9 vez).

O gráfico 4 mostra a evolução da taxa de execução, pelo critério de empenho, das emendas individuais dos membros dos partidos da coalizão e dos investimentos do Executivo, distinguindo entre investimentos não prioritários e os do PAC. No triênio 2011-2013, houve queda substancial da execução das emendas da coalizão e dos investimentos não prioritários do Executivo, cujas taxas recuaram para 46,4% e 52%, respectivamente, ante médias de 65,7% e 71% nos dois períodos anteriores. Em contraste, a taxa de execução dos investimentos do PAC permaneceu elevada, pouco acima de 80%.

GRÁFICO 3

Distribuição do investimento discricionário entre emendas parlamentares e Executivo: média anual da dotação inicial, por período selecionado (R\$ bilhões, a preços de dez./2025)



Elaboração dos autores.

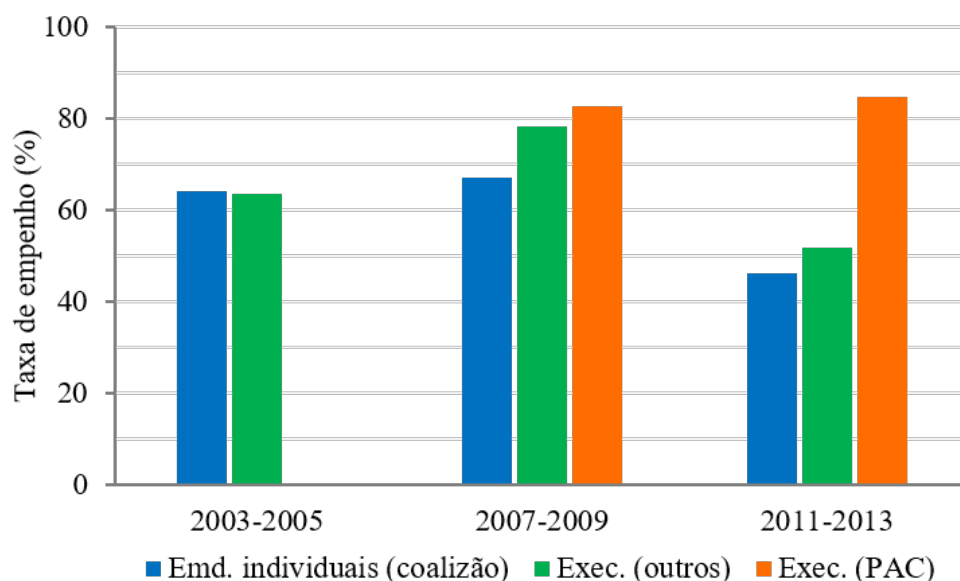
Fonte: Comissão Mista de Orçamento (CMO) e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Obs.: Valores deflacionados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Elaboração do autor.

GRÁFICO 4

Execução do investimento discricionário: taxa de empenho das emendas da coalizão de governo e do Executivo, por período selecionado



Elaboração dos autores.

Fonte: Câmara dos Deputados (2003-2014), Comissão Mista de Orçamento (CMO) e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Obs.: Taxa de empenho = Empenhado / Dotação atualizada $\times 100$

Os dados quantitativos são corroborados por evidências qualitativas. Pesquisa de opinião de resposta voluntária com 170 representantes de gabinetes de deputados federais — chefes de gabinete ou assessores especializados —, realizada no início de junho de 2014, mostrou que 61% deles avaliavam que o grau de dificuldade na liberação de emendas havia aumentado nos anos anteriores, percepção que não variava com o partido do deputado (Greggianin, 2014). O caráter suprapartidário desse diagnóstico é relevante. O PAC 2 e o ajuste fiscal introduziram uma deterioração que alcançou inclusive a base governista: com o espaço fiscal para despesas discricionárias progressivamente comprimido e o PAC protegido por blindagem institucional, a taxa de execução das emendas dos próprios aliados caiu a níveis historicamente baixos, reduzindo substancialmente a vantagem relativa que sustentara sua adesão ao arranjo do orçamento autorizativo. Quando o acesso preferencial que justificava a tolerância à discricionariedade do Executivo deixou de ser assegurado, a compatibilidade entre o regime autorizativo e as preferências dos partidos governistas começou a se desfazer.

As entrevistas indicam que, entre 2011 e 2014, consolidou-se no Congresso uma percepção difusa de que o Executivo havia rompido os canais tradicionais de negociação sem oferecer mecanismos alternativos que garantissem previsibilidade na execução das emendas da base (Entrevistas 13 e 24). Essa insatisfação ganhou expressão institucional na atuação do presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), que encampou a impositividade das emendas como uma das bandeiras centrais de sua campanha vitoriosa para o comando da Casa, no início de 2013 (Agência Senado, 2013; Alves, 2013). A partir desse momento, a crise distributiva do regime autorizativo passou a se traduzir em ação institucional organizada.

Uma das primeiras iniciativas do novo presidente foi a criação, em abril de 2013, da comissão especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição 565/2006 — originada no Senado como PEC 22/2000 —, que tornava obrigatória toda a programação da lei orçamentária anual. O substitutivo aprovado na comissão restringiu a obrigatoriedade de execução aos recursos oriundos de emendas individuais e foi aprovado no plenário da Câmara, em dois turnos, em agosto do mesmo ano, por majorias superiores a 80%, sem que nenhum partido se posicionasse formalmente contra.

Quando o texto retornou ao Senado, agora como PEC 22A/2000, o governo passou a atuar para assegurar que 50% dos recursos das emendas individuais fossem vinculados à saúde (Agência Câmara, 2013). A iniciativa tinha duas motivações. A primeira era fiscal: permitir que esses recursos fossem contabilizados para fins de cumprimento do piso constitucional mínimo

de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, reduzindo a necessidade de aportes adicionais do Tesouro Nacional. A segunda era distributiva: restringir a liberdade dos congressistas na alocação dos recursos oriundos das emendas individuais e, com isso, preservar algum grau de coordenação sobre sua destinação. O governo obteve uma vitória parcial em outubro de 2013, quando a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou novo substitutivo incluindo essa vinculação.

Enquanto isso, tramitava no Congresso o projeto da LDO para 2014. Diante de mais uma alteração na PEC do orçamento impositivo — o que implicaria nova passagem pela Câmara —, o relator da LDO, Deputado Danilo Forte (PMDB-CE), apresentou substitutivo que incorporava a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e a vinculação de 50% para a saúde, com a justificativa de que seria “mais fácil [concluir] a votação do orçamento impositivo [no] Congresso Nacional, já com a garantia da sua execução para 2014” (Brasil, 2013). Mesmo com oposição do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), do Democratas (DEM) e do Partido Popular Socialista (PPS) à vinculação para a saúde, o substitutivo foi aprovado em sessão conjunta e votação simbólica, convertendo-se na Lei 12.919/2013.

A PEC retornou à Câmara em novembro de 2013, agora com o número 358/2013, já com a vinculação de 50% incluída pelo Senado. A proposta foi aprovada pelos deputados entre maio de 2014 e fevereiro de 2015, novamente por amplas maiorias, e transformada em emenda constitucional pelo Senado no mês seguinte. Na etapa final, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que sucedeu a Henrique Eduardo Alves na Presidência da Câmara em fevereiro de 2015, teve atuação central, inclusive explorando politicamente o tema como bandeira de defesa da soberania parlamentar e do fortalecimento institucional do Congresso (Agência Câmara, 2015; Entrevista 16).

A sequência descrita até aqui delimita o conjunto de regularidades empíricas que qualquer explicação da reforma precisa ser capaz de acomodar. Em primeiro lugar, a insatisfação que precedeu a mudança era suprapartidária: ela não se restringia à oposição nem a parlamentares individualmente prejudicados, mas alcançava a própria base do governo. Em segundo lugar, a reforma foi aprovada por maioria muito ampla, superior a 80%, sem oposição formal de nenhum partido, o que indica que os incentivos em favor da mudança eram suficientemente generalizados para superar resistências internas. Em terceiro, a PEC que deu origem à reforma tramitava desde 2000 sem avançar. Isso sugere, de um lado, que a demanda por ampliar o poder orçamentário do Congresso era anterior à crise de 2011-2014; de outro, que

essa demanda era insuficiente, por si só, para produzir a mudança enquanto o Executivo preservou o controle da agenda e a capacidade de organizar uma minoria de veto. Em quarto, o substitutivo que restringiu a impositividade às emendas individuais — excluindo as coletivas — indica que a reforma não visava a uma redefinição geral do poder orçamentário do Congresso, mas à proteção de um instrumento específico de representação individual. Por último, em quinto lugar, a presidente não resistiu frontalmente à mudança, limitando-se a negociar seus termos, o que sugere que a insatisfação dos aliados não dizia respeito apenas os *payoffs* da coalizão, mas à credibilidade do arranjo distributivo que os sustentava.

Tomadas em conjunto, essas regularidades sugerem que a reforma não pode ser explicada nem como simples expressão de uma preferência parlamentar nova, produzida pela conjuntura, nem como resultado automático de uma demanda antiga por maior poder orçamentário. O que elas indicam, antes, é a convergência entre uma demanda preexistente, que permanecera politicamente contida por mais de uma década, e a perda, entre 2011 e 2014, das condições que permitiam ao Executivo bloqueá-la.

4.2.2 A mudança de preferências dos atores

A explicação da reforma requer distinguir dois planos analíticos. O primeiro diz respeito às preferências dos atores em relação ao regime de execução das emendas. Essas preferências não eram inteiramente novas em 2011-2014: ao menos parte do Congresso já defendia, havia anos, a ampliação de suas prerrogativas orçamentárias, como indica a própria tramitação da PEC do orçamento impositivo desde 2000. Essa demanda por maior poder orçamentário, ademais, se inscrevia em um movimento mais amplo e anterior de ampliação da participação do Congresso na produção de leis (Almeida, 2025).

O segundo plano diz respeito às condições políticas que permitiam ao Executivo conter essa demanda. O ponto central é que a crise distributiva de 2011-2014 não criou do zero a preferência pela impositividade, mas alterou o cálculo dos aliados governistas de modo a desorganizar os mecanismos pelos quais o governo bloqueava sua aprovação. Ao reduzir a atratividade do regime autorizativo para parcela decisiva da coalizão, o PAC 2 e a compressão fiscal enfraqueceram simultaneamente duas condições que haviam mantido represada a demanda por impositividade: o controle governamental da agenda e a capacidade de organizar uma minoria de veto por meio da distribuição discricionária de recursos.

Entre os atores para os quais essa demanda era mais claramente observável estavam os parlamentares dos partidos de oposição — PSDB, DEM e PPS —, para os quais a preferência

pela impositividade era estrutural e independente do contexto. Sob o regime autorizativo, a oposição era sistematicamente discriminada na execução de suas emendas. No triênio 2011-2013, a taxa média de execução de suas emendas individuais foi de 29,4%, contra 46,4% no caso da coalizão governista. A impositividade eliminava essa discriminação, garantindo execução independentemente do posicionamento político do parlamentar. A oposição, portanto, tinha preferência clara pela reforma, mas não os votos necessários para aprová-la sozinha.

A situação dos partidos aliados à presidente era analiticamente mais complexa. Sob o regime autorizativo, a centralização das decisões de investimento no Executivo gerava um bem coletivo para a coalizão. A prevalência de critérios técnicos de alocação tende a produzir projetos mais coerentes com o planejamento setorial, menos pulverizados territorialmente e, em princípio, mais eficientes do ponto de vista da implementação. Esses ganhos de eficiência podem gerar melhores resultados sociais e econômicos, ampliando o retorno eleitoral coletivo dos partidos governistas, dada sua associação a um governo percebido como capaz de entregar políticas públicas relevantes, como infraestrutura e serviços. Ao mesmo tempo, porém, cada partido aliado também auferia benefícios privados: embora a discricionariedade do Executivo restringisse sua autonomia sobre a alocação dos recursos, o viés de execução em favor da coalizão elevava a probabilidade de execução das emendas de seus parlamentares em comparação com as da oposição, gerando crédito eleitoral direto junto às bases locais. A preferência de cada aliado pelo regime autorizativo dependia, assim, de uma condição precisa: que sua parcela do benefício coletivo proporcionado pela centralização superasse a perda de benefícios privados decorrente da concentração das decisões alocativas no Executivo.

O PAC 2 alterou esse equilíbrio. Ao expandir e centralizar maciçamente o investimento público sob gestão direta do Executivo, o programa aumentou o benefício coletivo potencial disponível para a coalizão: a escala e a coordenação das obras geravam ganhos de eficiência reais, dos quais, em tese, todos os parceiros poderiam se beneficiar eleitoralmente. Ao mesmo tempo, porém, o programa reduziu o benefício privado de cada aliado. Com o ajuste fiscal tornando os recursos mais escassos e o PAC blindado contra contingenciamentos, as emendas parlamentares tornaram-se um dos principais campos de compressão. O bem coletivo cresceu, mas a parcela privada de cada aliado encolheu.

Para que os aliados continuassem preferindo o regime autorizativo, seria necessário que sua parcela do ganho coletivo compensasse a perda privada. O problema é que havia uma assimetria estrutural que tornava esse cálculo crescentemente desfavorável. O crédito político das obras do PAC era apropriado predominantemente pelo partido que ocupava a Presidência,

não pelos partidos parceiros. As entregas chegavam aos municípios identificadas com Dilma Rousseff e com o Partido dos Trabalhadores (PT), não com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Progressista (PP) etc. Em outras palavras, o ganho coletivo produzido pela centralização era distribuído de forma desigual no plano político-eleitoral: embora os aliados participassem da sustentação legislativa do governo, a apropriação simbólica e eleitoral dos investimentos concentrava-se no partido presidencial. Para uma parcela crescente dos aliados, isso significou que a perda privada decorrente da compressão das emendas passou a superar sua parcela efetiva do ganho coletivo. Nessa nova configuração, a impositividade tornou-se preferível ao *status quo*.

Em tese, o governo poderia tentar recompor o equilíbrio por meio de uma renegociação do contrato de coalizão, redefinindo os termos de distribuição dos recursos entre os parceiros. O problema, contudo, era de credibilidade, não apenas de vontade. O uso reiterado e assimétrico dos poderes orçamentários em favor do PT criara a expectativa de que, diante de nova restrição fiscal ou de nova prioridade presidencial, o padrão de concentração se repetiria. Qualquer promessa de comportamento futuro mais equitativo esbarrava na dificuldade de torná-la crível. Os aliados tinham razão para antecipar que a assimetria entre o ganho coletivo apropriado pelo partido presidencial e a perda privada suportada pelos parceiros persistiria enquanto o PAC continuasse a operar como instrumento central da política de investimentos.

Nesse contexto, a impositividade funcionou como um mecanismo de comprometimento. A constitucionalização da obrigatoriedade de execução das emendas individuais tornava crível um compromisso distributivo que a Presidência já não conseguia sustentar por meios informais. O objetivo central dos aliados com a reforma não era necessariamente controlar a alocação global do gasto nem redefinir a repartição de recursos entre todos os partidos da coalizão. Era, antes, proteger-se contra novas concentrações unilaterais das decisões de gasto e, por extensão, dos benefícios eleitorais associados a elas. É significativo, ademais, que a reforma tenha sido concluída logo após a reeleição de Dilma Rousseff, em outubro de 2014. Os atores decidiram sobre a mudança institucional sabendo que a presidente permaneceria no cargo por mais quatro anos, o que tornava ainda mais valioso um mecanismo duradouro de proteção contra a possibilidade de repetição futura do mesmo padrão distributivo.

O caso do PMDB ilustra de maneira particularmente clara por que a assimetria entre o ganho coletivo apropriado pelo partido presidencial e a perda privada suportada pelos aliados foi decisiva. O PMDB reunia, em princípio, as características que deveriam torná-lo o aliado mais propenso a defender o *status quo*. Trata-se de um partido territorialmente capilarizado,

internamente fragmentado e fortemente dependente da distribuição local de recursos, atributos que o tornam especialmente sensível ao viés de execução orçamentária que favorece a coalizão em relação à oposição. Além disso, sua presença recorrente em governos de diferentes matizes ideológicas lhe assegura acesso continuado a cargos ministeriais e canais de barganha no interior do Executivo. Seu tamanho e sua posição ideológica também lhe conferiam poder de barganha suficiente para, se desejasse, extrair contrapartidas do governo em troca do bloqueio da reforma.

O fato de o PMDB não apenas deixar de organizar uma minoria de veto, mas de ser precisamente o partido cujo presidente da Câmara reabriu a deliberação sobre a PEC em 2013, constitui evidência especialmente forte de que o equilíbrio entre perda privada e ganho coletivo já havia se invertido para o principal aliado do governo antes mesmo da votação. Essa aquiescência tem lógica própria. O PMDB é pivotal nas decisões legislativas, mas não é competitivo nas eleições presidenciais. Sua expectativa é a de ser sempre governo, mas não de ocupar a Presidência. Isso faz com que sua sobrevivência política dependa menos da associação a um presidente específico do que da capacidade de ser percebido, em qualquer governo, como canal autônomo de acesso a recursos federais. Quando o PAC concentrou o crédito político das entregas no partido presidencial, o PMDB perdeu parte importante dessa capacidade. As obras reforçavam a imagem do governo federal e do PT, não do PMDB como ator capaz de viabilizar recursos para suas bases. A impositividade foi o instrumento por meio do qual o partido buscou restaurar essa autonomia distributiva e seu crédito eleitoral próprio.

4.2.3 Da mudança de preferências à maioria constitucional

A reforma, contudo, não decorreu automaticamente da mudança de preferências. É preciso explicar como essas preferências se converteram em maioria constitucional. A sequência de tramitação da PEC sugere dois momentos analiticamente distintos.

O primeiro foi a perda, pelo governo, do controle da agenda legislativa. Ao criar, em abril de 2013, a comissão especial destinada a analisar a PEC, o presidente da Câmara sinalizou publicamente que o principal aliado institucional do governo já não estava disposto a defender o *status quo*. Esse sinal tinha elevado valor informacional. Ele indicava aos demais parlamentares que o custo de apoiar a reforma havia caído de forma substancial, porque o governo perdera a capacidade de organizar uma retaliação crível contra os que votassem a favor da mudança. Esse movimento, porém, só produziu efeito porque o colapso do apoio da base era anterior. Não foi a abertura da comissão que destruiu a capacidade de veto do governo; foi a

deterioração prévia das condições que tornavam o regime autorizativo vantajoso para os aliados. O presidente da Câmara não criou a maioria pró-reforma. O que fez foi viabilizar institucionalmente a expressão de uma maioria já existente, mas que permanecia latente enquanto o Executivo retinha o controle da agenda.

O segundo momento foi a impossibilidade de formar uma minoria de veto em plenário. Para barrar a PEC, bastava ao governo assegurar que os votos favoráveis ficassem abaixo de três quintos do total em qualquer uma das Casas. Na Câmara dos Deputados, isso significava obter pelo menos 206 votos não favoráveis entre os 513 deputados. Em circunstâncias normais, a execução seletiva de emendas poderia ser suficiente para reter esse número. O problema é que a relação entre perda privada e ganho coletivo já havia se tornado desfavorável para parcela decisiva dos aliados, tornando esse instrumento de barganha muito menos eficaz. Em outras palavras, os aliados deixaram de ter incentivos para aceitar acordos individuais em defesa de um regime que já não lhes parecia vantajoso. O problema de ação coletiva foi resolvido não pela construção ativa de uma supermaioria, mas pela destruição do mecanismo que permitia ao governo impedir sua formação.

O comportamento do PT e do Executivo ao longo da tramitação é coerente com a percepção de que a reforma se tornara inevitável. Para o partido presidencial, a alternativa a aceitar a mudança seria encabeçar sua resistência, assumindo o custo político de se posicionar contra uma maioria suprapartidária que incluía seus próprios aliados. A aquiescência do PT, nesse sentido, não revela preferência programática pela impositividade, mas o reconhecimento de que resistir frontalmente era menos vantajoso do que negociar os termos da mudança.¹⁰ O mesmo vale para o Executivo. Em vez de tentar preservar o status quo a qualquer custo, o governo concentrou esforços em moldar a reforma, especialmente por meio da vinculação de 50% das emendas individuais à saúde. Resistir implicaria alto custo político, sem perspectiva realista de sucesso. Negociar os termos da derrota e obter, em contrapartida, um instrumento para cumprir o piso constitucional da saúde com menor necessidade de recursos adicionais do Tesouro era a resposta racional a uma derrota já consumada. Os dispositivos da Emenda Constitucional 86/2015 que preservam a possibilidade de contingenciamento proporcional e exigem comprovação de impedimento técnico para a não execução têm a marca dessa barganha, não de uma imposição unilateral do Congresso.

¹⁰ A declaração do líder do partido, José Guimarães (PT-CE), de que a sanção ocorreu "conforme o acordado com os líderes partidários", é consistente com participação ativa na negociação dos termos da reforma (Agência Estado, 2013).

A explicação proposta nesta subseção articula, portanto, dois grupos de atores com motivações estruturalmente distintas que convergiram para o mesmo resultado. Para a oposição, a preferência pela reforma era estrutural e preexistente, porque a impositividade eliminava a discriminação a que seus parlamentares estavam submetidos no regime autorizativo. Para os partidos aliados, a preferência pelo status quo persistiu enquanto o arranjo autorizativo entregou benefícios suficientes para compensar a cessão de autonomia sobre o gasto. Quando o PAC 2 alterou esse equilíbrio — ampliando o ganho coletivo de eficiência, mas concentrando seu crédito político no partido presidencial e reduzindo os benefícios privados dos parceiros —, a impositividade passou a ser preferível, sobretudo como mecanismo de comprometimento, capaz de garantir a cada partido uma parcela de recursos menos sujeita às decisões discricionárias futuras do Executivo.

A conjuntura de 2011-2014, portanto, não criou do zero as preferências relevantes para a reforma. O que ela fez foi converter em ação coletiva viável uma combinação de preferências já presentes, ao inverter simultaneamente o cálculo custo-benefício dos aliados e desorganizar o principal mecanismo de bloqueio do governo. A reforma constitucional que resultou desse processo transferiu poder alocativo para o Congresso sem, em princípio, alterar a distribuição proporcional de recursos entre os partidos da coalizão, mas assegurando que nenhum presidente pudesse novamente concentrar de forma unilateral o crédito político das políticas distributivas sustentadas por essa coalizão.

4.3 As consequências do regime impositivo (2015-2025)

A EC 86/2015 instituiu a execução obrigatória das emendas individuais, eliminando, nessa modalidade, a discricionariedade que por cerca de duas décadas sustentou parte importante do poder de barganha do Executivo. No mesmo ano, o Congresso também incluiu na LDO de 2016 a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada estadual. Essas mudanças suscitam uma questão central para este relatório: em que medida os padrões recentes do gasto oriundo de emendas — em especial sua fraca articulação com o planejamento governamental, a elevada pulverização dos recursos e o volume muito expressivo dessas despesas — decorrem do novo regime de impositividade? Para responder a essa pergunta, é preciso explicitar algumas premissas sobre o comportamento dos parlamentares e identificar os mecanismos pelos quais a reforma poderia, em tese, produzir esses resultados.

Os efeitos esperados da impositividade sobre a articulação com o planejamento e sobre a pulverização dos recursos dependem, em grande medida, do tipo de motivação predominante

entre os parlamentares: particularista ou partidária. Se prevalecem motivações particularistas, as preferências alocativas do Legislativo e do Executivo tendem a divergir mais fortemente. Os parlamentares passam a privilegiar a destinação localizada de recursos para bases eleitorais específicas, enquanto o Executivo busca orientar a despesa segundo prioridades programáticas e setoriais. Nesse cenário, o regime autorizativo permitia ao Executivo executar seletivamente as emendas mais compatíveis com suas prioridades e retardar ou não executar as demais, operando, na prática, como um filtro informal de coordenação com o planejamento. Ao tornar obrigatória a execução das emendas aprovadas, a reforma suprimiu esse filtro e fez com que o gasto efetivo passasse a refletir mais diretamente as preferências parlamentares, com tendência a menor articulação com o planejamento e maior pulverização.

Se, ao contrário, predominam motivações partidárias, a distância entre as prioridades dos parlamentares da coalizão e as do governo tende a ser menor. Nessa hipótese, o papel da filtragem exercida pelo Executivo sobre o perfil da alocação era mais limitado, de modo que a impositividade tenderia a produzir efeitos reduzidos — ou mesmo nulos — tanto sobre a articulação com o planejamento quanto sobre a pulverização dos recursos.

No caso do volume de recursos alocados por emendas, o efeito esperado da impositividade é positivo e pode operar por dois mecanismos. O primeiro é direto: ao eliminar a possibilidade de bloqueio discricionário pelo Executivo, a obrigatoriedade de execução tende a elevar o montante efetivamente empenhado. O segundo mecanismo atua sobre o comportamento dos próprios parlamentares e diz respeito aos incentivos para apresentar emendas. No regime autorizativo, a execução de emendas individuais exigia tempo e esforço consideráveis, sobretudo em atividades de intermediação e pressão junto aos ministérios, o que funcionava como desincentivo à apresentação de emendas. A impositividade reduziu substancialmente esse custo. Além disso, prefeitos e lideranças locais passaram a atribuir de forma mais direta a seus representantes no Congresso a responsabilidade pelo envio — ou pela ausência — desses recursos. O aumento do risco de responsabilização eleitoral individual passou, assim, a incentivar a apresentação generalizada de emendas, inclusive por parlamentares que antes evitavam depender de negociações com o Executivo (Entrevista 24). A expectativa, portanto, é que o gasto oriundo de emendas tenha crescido não apenas pelo efeito mecânico da obrigatoriedade de execução, mas também por um efeito indireto, decorrente do fortalecimento dos incentivos para que os parlamentares utilizem esse instrumento de forma mais intensa.

Dessa discussão derivam três hipóteses. A primeira é que a impositividade reduziu a articulação entre o gasto oriundo de emendas e o planejamento governamental. A segunda é que ela aumentou a pulverização dos recursos. Em ambos os casos, o mecanismo central é a eliminação do filtro exercido pelo Executivo, que no regime autorizativo funcionava como mecanismo informal de seleção das emendas mais compatíveis com as prioridades programáticas do governo. A terceira hipótese é que a impositividade elevou o volume do gasto oriundo de emendas, tanto por aumentar a taxa de execução quanto por estimular a ampliação do montante aprovado, em razão dos incentivos à universalização da apresentação de emendas. As duas primeiras hipóteses pressupõem que motivações particularistas têm peso relevante no comportamento parlamentar — premissa que, como mostrado na subseção 4.1, é mais consistente com o padrão histórico de execução seletiva do que a hipótese alternativa de motivações exclusivamente partidárias. Na sequência, essas hipóteses são examinadas empiricamente.

4.3.1 Articulação com o planejamento

A articulação entre emendas e planejamento foi avaliada no nível das ações orçamentárias. A medida utilizada compara a distribuição dos valores efetivamente executados — pelo critério de empenho — com duas distribuições de referência: a dos valores constantes do PLOA e a dos valores incluídos na LOA, mas ausentes do PLOA. A primeira corresponde à proposta orçamentária original do Executivo; a segunda capta as adições feitas pelo Congresso durante a tramitação legislativa, inclusive por meio de emendas. A análise abrange as despesas de investimento (GND 4) em todas as funções finalísticas e em encargos especiais. Com isso, as transferências especiais (“emendas Pix”) classificadas nessa natureza de despesa são captadas apenas parcialmente.

A articulação é medida pela similaridade de cosseno entre vetores de proporções, indicador que varia entre 0 e 1 e assume valor máximo quando as distribuições são idênticas (Koppel e Diskin, 2009). Quanto mais alta a similaridade entre o empenhado e o PLOA (emp_ploa), maior a aderência da execução ao planejamento original do Executivo. Quanto mais alta a similaridade entre o empenhado e os valores presentes na LOA, mas não no PLOA (emp_loa), maior a aderência da execução às alterações introduzidas pelo Congresso. Em consequência, valores menores de emp_ploa indicam afastamento da execução em relação ao planejamento governamental, seja em razão das modificações promovidas pelo Congresso na LOA, seja em decorrência de decisões do próprio Executivo durante a execução, como

contingenciamentos e reprogramações. Já valores menores de emp_loa indicam menor aderência da execução ao componente congressional do orçamento aprovado.

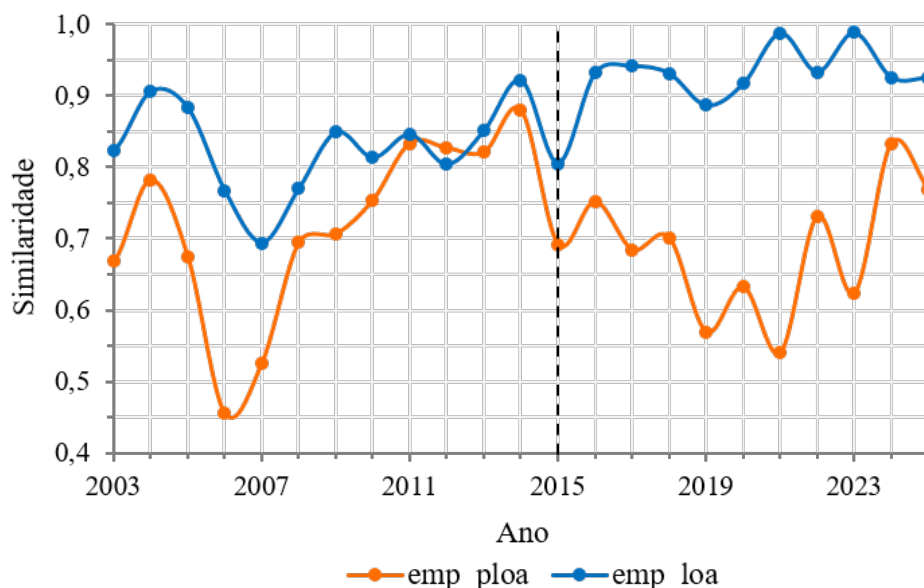
A principal limitação da estratégia decorre da indisponibilidade, antes de 2014, de dados individualizados sobre a execução de emendas no SIOP. Para esse período, não é possível separar, dentro do componente “LOA menos PLOA”, o que foi efetivamente executado em despesas originadas no Executivo e o que decorreu de emendas parlamentares. Como o indicador combina despesas originadas no Executivo e no Congresso, ele tende a subestimar a desarticulação das emendas com o planejamento governamental.

O gráfico 5 apresenta as séries emp_ploa e emp_loa para 2003–2025. No período pré-reforma, especialmente entre 2007 e 2014, ambas se movem de forma bastante próxima: a correlação entre elas é de 0,87, e a distância entre as séries se reduz progressivamente ao longo do tempo. Em 2014, emp_loa (0,922) supera emp_ploa (0,879) por apenas 0,043. Essa convergência sugere que, ao final do período, o gasto efetivamente executado a partir do componente congressional da LOA se aproximava, em seu perfil alocativo, do gasto associado ao planejamento original do Executivo. Esse padrão é compatível com um regime em que o Executivo, ao controlar a execução, filtrava as alterações aprovadas pelo Congresso e executava preferencialmente aquelas mais aderentes às suas prioridades programáticas.

A partir de 2015, o padrão muda de forma nítida. A reforma coincide com uma ruptura imediata e persistente na relação entre as duas séries. Enquanto no período 2007–2014 elas se moviam de forma convergente, entre 2015 e 2022 a correlação cai para -0,20 e deixa de ser estatisticamente significativa. Em termos substantivos, isso indica que o gasto efetivamente executado a partir do componente congressional da LOA passou a se distanciar, em seu perfil alocativo, do planejamento original do Executivo. Esse movimento se expressa com clareza na ampliação da distância entre as séries: emp_loa passa a se manter em patamar elevado, frequentemente acima do observado no período pré-reforma, enquanto emp_ploa permanece mais baixa e oscilante. Como resultado, a distância se amplia fortemente, de 0,043 em 2014 para 0,448 em 2021. Essa abertura do hiato é importante porque sinaliza que a execução do investimento passou a refletir em medida crescente prioridades incorporadas pelo Congresso à LOA sem convergência correspondente com o planejamento original do Executivo.

GRÁFICO 5

Articulação com o planejamento: similaridade entre decisões alocativas do Executivo e do Legislativo em ações orçamentárias (2003-2025)



Elaboração dos autores.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Nota: emp_ploa= similaridade entre o empenhado e o presente no PLOA; emp_loa= similaridade entre o empenhado e o presente na LOA, mas ausente no PLOA.

Obs.: Despesas de investimento nas funções finalísticas e em encargos especiais.

Esse padrão é consistente com a primeira hipótese do relatório, de que a reforma de 2015 enfraqueceu a articulação entre o gasto oriundo de emendas e o planejamento governamental. A evidência central não está apenas no comportamento isolado de cada série, mas sobretudo na abertura persistente da distância entre emp_loa e emp_ploa no pós-reforma. Antes da impositividade, a pequena diferença entre elas sugeria que o filtro de execução exercido pelo Executivo aproximava, ao menos em termos de perfil alocativo, o gasto efetivamente executado a partir do componente congressual da LOA do gasto associado ao planejamento original do governo. Após a reforma, essa convergência se desfaz: a execução passa a aderir mais ao componente congressual da LOA do que ao PLOA, indicando que a obrigatoriedade de execução enfraqueceu a capacidade do Executivo de selecionar, postergar ou bloquear emendas incompatíveis com suas prioridades programáticas. O resultado é um padrão de execução em que o componente congressual do gasto se torna mais autônomo em relação ao planejamento governamental e, por isso, mais desarticulado dele.

A recuperação de emp_ploa em 2024 e 2025, acompanhada de redução parcial da distância entre as séries, é compatível com as mudanças institucionais decorrentes da extinção do orçamento secreto pelo STF e da redistribuição de recursos promovida pela EC 126/2022.

A convergência, contudo, não foi imediata. Em 2023, primeiro ano do novo arranjo, o hiato ainda se ampliou, provavelmente em razão da expansão abrupta das emendas individuais na LOA resultante dessa redistribuição. Apenas em 2024, já com o planejamento do Executivo ajustado à nova configuração orçamentária, observa-se estreitamento da distância entre emp_ploa e emp_loa, sinalizando alguma recomposição da articulação entre planejamento e execução. Ainda assim, o padrão do pós-2015 permanece claramente distinto do observado antes da reforma: a execução segue mais aderente ao componente congressual da LOA do que ao planejamento original do Executivo, o que reforça a conclusão de que a impositividade produziu uma desarticulação duradoura entre emendas e planejamento governamental.

4.3.2 Pulverização

Para avaliar a pulverização territorial do gasto, construímos duas medidas. A primeira (mun_loa) corresponde à participação, no total aprovado na LOA, das despesas de investimento originalmente ausentes no PLOA e classificadas como de nível municipal. A segunda (mun_emp) mede a participação, no total empenhado dessas mesmas despesas, do gasto efetivamente executado no nível municipal.

A classificação das programações como municipais baseou-se no texto dos localizadores, por meio de busca automatizada de nomes de municípios — validados pela lista oficial brasileira — e de expressões indicativas de abrangência estadual, regional ou nacional. A utilização conjunta das duas medidas permite distinguir etapas distintas do processo orçamentário: mun_loa captura a decisão alocativa do Legislativo quanto ao recorte territorial das emendas; mun_emp reflete a execução efetiva dessas decisões, após eventuais filtros do Executivo. A distância entre ambas constitui, portanto, uma proxy do grau de discricionariedade executiva na execução de emendas de origem parlamentar.

Não adotamos procedimento análogo à medida de articulação com o planejamento — baseada na razão entre despesas aprovadas pelo Congresso e despesas originadas no Executivo — por razões metodológicas. O número de pares ação-localizador no PLOA é altamente sensível a reclassificações de ações orçamentárias associadas a mudanças de PPA, enquanto o conjunto de programações presentes na LOA e ausentes no PLOA é muito menos afetado por essas reclassificações, por estar mais fortemente associado a emendas de caráter municipal. Como consequência, a razão entre essas magnitudes oscila artificialmente nos anos de transição, produzindo variações espúrias que refletem mudanças classificatórias do Executivo, e não alterações substantivas na alocação legislativa.

A estratégia de mensuração, contudo, apresenta limitações relevantes. A mais importante, especialmente entre 2020 e 2022, decorre da opacidade territorial associada ao orçamento secreto: emendas de relator-geral frequentemente utilizavam localizadores de abrangência nacional ou estadual, embora os recursos fossem, na prática, direcionados a municípios por meio de convênios cujo destino não é capturado no campo do localizador. Isso implica subestimação da efetiva municipalização do gasto parlamentar. Há outras três restrições. Primeiro, cerca de 9% das programações não puderam ser classificadas por insuficiência de informação nos descritores. Segundo, não é possível distinguir, na base, entre emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, cujas lógicas territoriais diferem substantivamente — as primeiras tendendo ao nível municipal e as demais ao estadual ou regional. Terceiro, mudanças na composição dessas modalidades ao longo do tempo podem afetar as séries independentemente de alterações nos padrões de municipalização dentro de cada tipo de emenda.

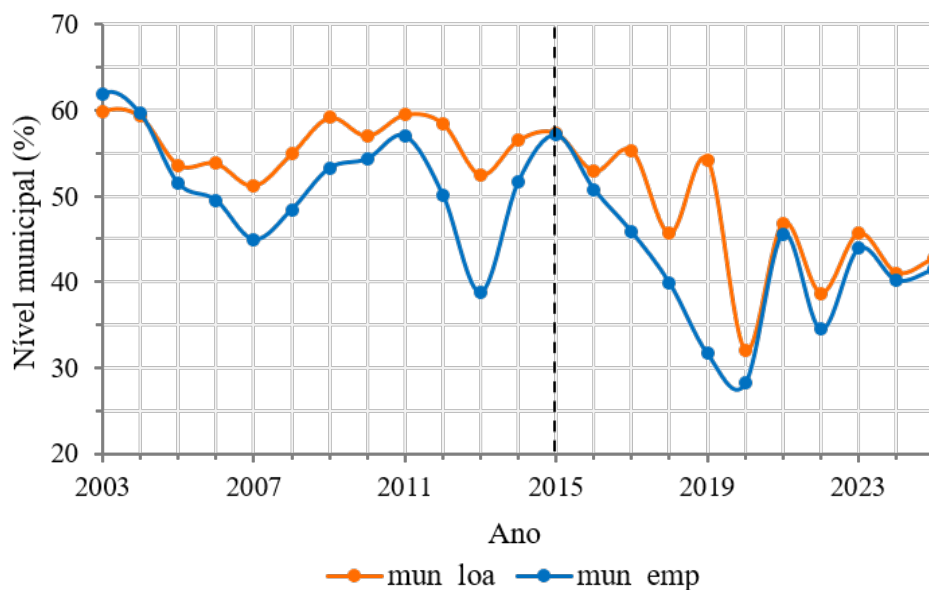
O gráfico 6 apresenta a evolução das duas séries entre 2003 e 2025. No período 2003–2011, ambas exibem variação relativamente estável: `mun_loa` oscila entre 51% e 60%, e `mun_emp` entre 45% e 62%, com distância média próxima de 4 pontos percentuais. Esse padrão sugere baixa filtragem territorial por parte do Executivo, com execução proporcionalmente alinhada ao padrão aprovado pelo Legislativo.

Entre 2011 e 2013, período associado à expansão do PAC 2 e ao aumento da restrição fiscal, observa-se intensificação da filtragem executiva. O hiato entre as séries se amplia, indicando maior divergência entre o padrão territorial aprovado e aquele efetivamente executado, o que é consistente com o contexto: o PAC 2 concentrou volumes crescentes de recursos em ações de escopo nacional e estadual que competiam diretamente com as emendas municipais pelo orçamento disponível para empenho, e o ajuste fiscal do governo Dilma adicionou pressão de contingenciamento que recaiu desproporcionalmente sobre o nível municipal.

No biênio 2015–2016, a introdução da impositividade das emendas reduz substancialmente essa distância, com convergência quase completa entre as séries. O resultado é consistente com a redução da discricionariedade do Executivo na execução de emendas parlamentares.

GRÁFICO 6

Pulverização: o nível municipal nas decisões alocativas do Legislativo e na execução (2003-2025)



Elaboração dos autores.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Nota: mun_loa= despesa no nível municipal no total aprovado das despesas presentes na LOA, mas ausentes no PLOA; mun_emp = gasto no nível municipal no total empenhado das despesas presentes na LOA, mas ausentes no PLOA.

Obs.: Despesas de investimento nas funções finalísticas e em encargos especiais.

Entre 2017 e 2019, o aumento do hiato entre as séries deve ser interpretado com cautela. Parte relevante dessa ampliação decorre de créditos adicionais expressivos direcionados a ações de abrangência nacional associadas a emendas, o que eleva o total empenhado, deprimindo artificialmente mun_emp, mas sem impacto correspondente em mun_loa.

Por fim, a redução simultânea dos níveis de ambas as séries no período recente não permite inferir, de forma direta, queda na municipalização do gasto. Há evidências de que, a partir de 2017, emendas de bancada passaram a direcionar recursos a municípios mesmo quando classificadas como estaduais (Henud, 2025), e, desde 2019, mecanismos associados a emendas de relator-geral também produziram efeitos semelhantes, posteriormente reproduzidos por emendas de comissão, conforme mencionado nas seções 2.1.3 e 2.1.4. Como esses fluxos não são plenamente capturados pelos localizadores, ambas as séries tendem a subestimar a municipalização efetiva no período mais recente.

Em síntese, a evidência sugere que, no período pré-2015, o filtro executivo não operou, em condições normais, como mecanismo persistente de reversão do recorte municipal das despesas aprovadas pelo Congresso. Sua incidência foi intensa apenas em 2012-2013, menos

como expressão de um padrão estrutural de recentralização do gasto e mais como um episódio conjuntural associado à implementação do PAC 2 em contexto de endurecimento fiscal, quando se comprimiu o espaço orçamentário disponível para emendas municipais. O regime impositivo das emendas individuais altera precisamente essa margem de filtragem: em 2015-2016, o hiato entre as séries praticamente desaparece, evidenciando a redução da capacidade do Executivo de modificar, na execução, o recorte territorial definido pelo Congresso.

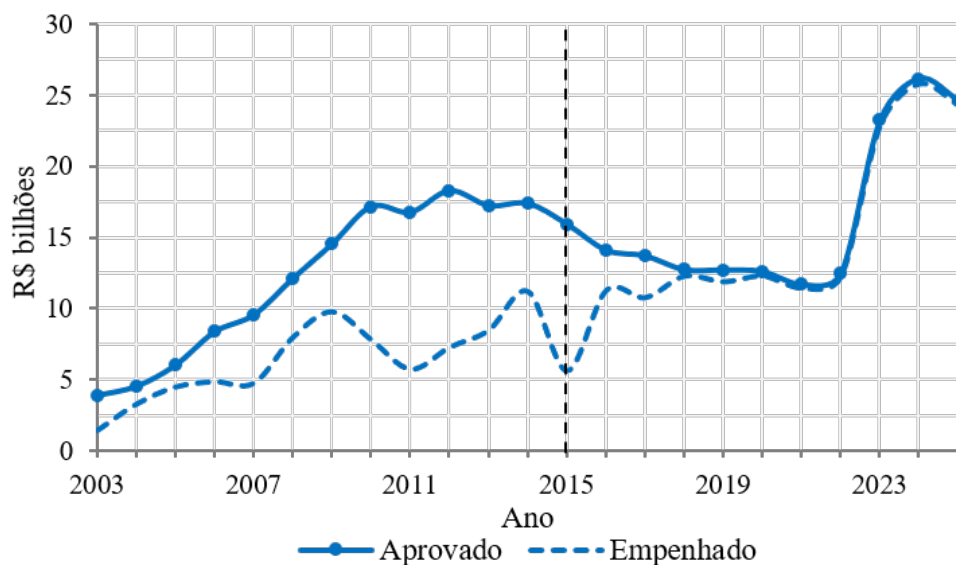
Já a hipótese de que a impositividade teria ampliado a pulverização territorial do gasto parlamentar não pode ser testada de forma conclusiva com essas séries. A partir de 2017 — e sobretudo com a difusão de modalidades de emenda cuja destinação municipal passou a ser frequentemente registrada sob localizadores estaduais ou nacionais —, os dados deixam de oferecer uma medida confiável do nível substantivo de municipalização. O teste da hipótese, portanto, é inconclusivo: o gráfico permite identificar com clareza uma mudança na capacidade de filtragem do Executivo, mas não estabelecer, com a mesma segurança, se o regime impositivo aumentou a municipalização efetiva do gasto de origem parlamentar.

4.3.3 Volume do gasto por emenda

O gráfico 7 apresenta a evolução anual, entre 2003 e 2025, do volume das emendas individuais, em valores aprovados e empenhados, a preços de dezembro de 2025. O primeiro resultado relevante antecede a reforma: o valor aprovado cresceu de R\$ 3,9 bilhões, em 2003, para algo entre R\$ 17 bilhões e R\$ 18 bilhões no período 2010-2014 — aumento real de cerca de 4,5 vezes em onze anos, com tendência estatisticamente significativa ao longo da série. O crescimento do volume das emendas individuais, portanto, não é fenômeno recente nem produto da impositividade; trata-se de trajetória iniciada mais de uma década antes da EC 86/2015.

GRÁFICO 7

Volume das emendas individuais: valores aprovados e empenhados por ano (2003-2025)
(R\$ bilhões, a preços de dez./2025)



Elaboração dos autores.

Fonte: Comissão Mista de Orçamento (CMO).

Obs.: Valores aprovados pelo Congresso, antes da remessa ao presidente, e deflacionados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A expansão do valor aprovado veio acompanhada, entre 2010 e 2013, de ampliação da distância em relação ao valor empenhado, refletindo a discricionariedade do Executivo na execução das emendas, já examinada na subseção 4.1. O hiato atingiu seu ponto máximo em 2012, quando o valor aprovado (R\$ 18,3 bilhões) superou em cerca de R\$ 11 bilhões o valor empenhado (R\$ 7,3 bilhões). A partir de 2013, essa diferença começou a se reduzir com a recuperação do empenho e foi eliminada após a impositividade, o que reforça a interpretação, desenvolvida na subseção 4.2, de que o conflito em torno da execução constituiu um dos fatores políticos centrais da reforma.

O gráfico também mostra que a impositividade não produziu, nos anos imediatamente seguintes, aumento do volume aprovado das emendas individuais. Ao contrário, entre 2015 e 2022, o valor aprovado recuou de forma gradual e permaneceu abaixo do patamar observado entre 2010 e 2014. No período 2015-2021, a média anual foi de R\$ 13,4 bilhões, contra R\$ 15,1 bilhões no intervalo pré-reforma comparável (2007-2013). Uma vez descontada a tendência de crescimento subjacente à série, o contraste se torna ainda menos favorável à hipótese de expansão provocada pela reforma.¹¹ Já o valor empenhado seguiu trajetória distinta: aumentou

¹¹ Conforme resultados de uma regressão linear generalizada com distribuição gama e erros padrão Newey-West com defasagem de primeira ordem.

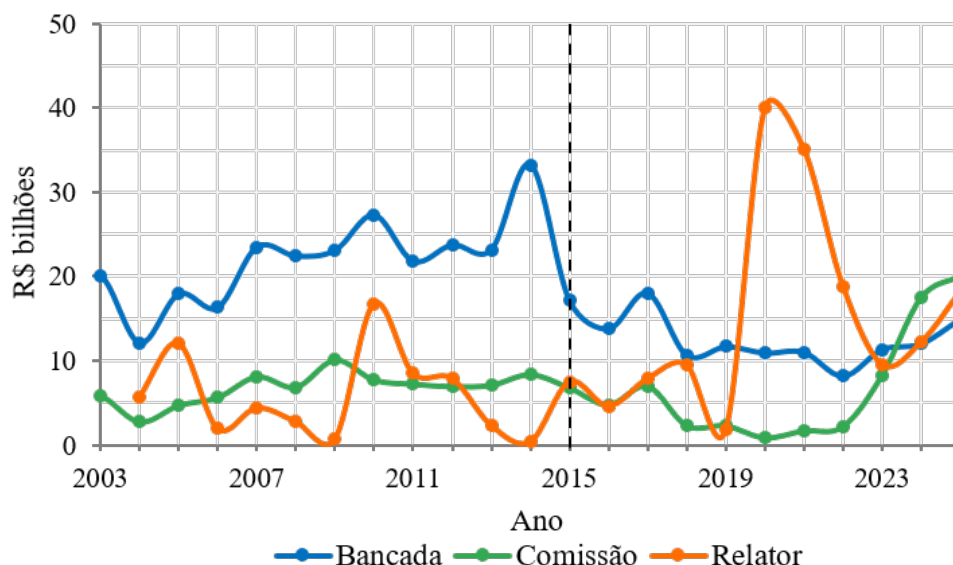
após 2015 e aproximou-se progressivamente do aprovado, até praticamente convergir com ele entre 2019 e 2022. Esse comportamento, porém, deve ser interpretado sobretudo como efeito da eliminação da discricionariedade executiva sobre a execução das emendas, e não como evidência de aumento do volume aprovado.

Somente em 2023, oito anos após a reforma, as duas séries ultrapassam com folga o patamar de 2010-2014. Esse salto tem origem específica: a EC 126/2022, promulgada em dezembro de 2022 no contexto da PEC da Transição, elevou o piso constitucional das emendas individuais de 1,2% para 2,0% da receita corrente líquida, com efeitos já no exercício de 2023. O contexto político da mudança é decisivo. Pouco antes, o STF havia declarado inconstitucional o orçamento secreto, o que exigiu a realocação dos recursos antes reservados às emendas de relator. Parte relevante desse montante foi incorporada às emendas individuais por meio da elevação do piso constitucional. O salto de 2023, portanto, não decorre de um efeito tardio da impositividade introduzida em 2015, mas de uma negociação política posterior, vinculada à transição de governo e à redistribuição dos recursos do orçamento secreto.

O gráfico 8 mostra a evolução, no mesmo período, do valor aprovado das demais modalidades de emenda. No pós-reforma imediato, as emendas de bancada e de comissão recuam. O movimento mais saliente, porém, é o das emendas de relator: seus valores explodem entre 2020 e 2022 — o período do orçamento secreto — e caem abruptamente após a decisão do STF, em dezembro de 2022, que declarou o mecanismo inconstitucional. Essa expansão tampouco pode ser atribuída à EC 86/2015. Ela decorre de mudanças normativas posteriores, especialmente da LDO de 2020, que abriram espaço para a centralização de recursos nessa modalidade. Seu principal desdobramento institucional foi a migração, após a decisão do STF, de parte importante desse padrão de alocação política individualizada para as emendas de comissão, como discutido na subseção 2.1.3.

GRÁFICO 8

Volume das emendas coletivas e de relator: valores aprovados por ano (2003-2025)
(R\$ bilhões, a preços de dez./2025)



Elaboração dos autores.

Fonte: Comissão Mista de Orçamento (CMO).

Obs.: Valores aprovados pelo Congresso, antes da remessa ao presidente, e deflacionados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Considerado o conjunto das modalidades, o volume total aprovado passou de R\$ 30 bilhões em 2003 para R\$ 59 bilhões em 2014, com participação variável, mas em geral secundária, das emendas de relator — exceção feita a 2010, quando essa modalidade atingiu valor excepcionalmente elevado e levou o total a R\$ 69 bilhões. Entre 2015 e 2019, o montante agregado recuou, com oscilações, até R\$ 29 bilhões. Durante o orçamento secreto (2020-2022), voltou a crescer e oscilou entre R\$ 42 bilhões e R\$ 64 bilhões, agora sob composição radicalmente distinta: a variação do total passou a ser explicada quase integralmente pelas emendas de relator, que chegaram a cerca de R\$ 40 bilhões. Após a declaração de inconstitucionalidade desse mecanismo, o volume total volta a crescer e alcança R\$ 78 bilhões em 2025, desta vez com maior peso das emendas individuais e de comissão e menor centralidade das emendas de relator. A trajetória do gasto parlamentar, portanto, é mais bem descrita como um processo de expansão progressiva e estratificada, baseado na adição de novas modalidades e na substituição parcial de instrumentos, do que como crescimento linear associado a uma única reforma.

Em síntese, os dados não confirmam a hipótese de que a impositividade tenha aumentado, por si só, o volume das emendas individuais aprovadas. Em termos reais, esse volume caiu no período 2015-2022 para patamar inferior ao da média pré-reforma e

permaneceu abaixo dos níveis observados entre 2010 e 2014. O que a reforma altera de forma clara é a execução: o valor empenhado se aproxima progressivamente do aprovado, refletindo a redução da discricionariedade do Executivo. O salto observado a partir de 2023 decorre de outra conjuntura institucional — a EC 126/2022 e a redistribuição dos recursos do orçamento secreto —, e não de efeito direto da EC 86/2015. Consideradas todas as modalidades, a expansão do gasto parlamentar ao longo do período tampouco se explica por uma única mudança normativa: ela resulta de sucessivas camadas de ampliação do poder alocativo do Congresso, por meio da criação, expansão e recomposição de diferentes instrumentos de emenda.

As três hipóteses formuladas no início desta seção recebem apoio empírico desigual. A mais claramente confirmada é o enfraquecimento da articulação com o planejamento: após 2015, rompe-se a convergência entre o perfil do gasto associado às inclusões congressuais na LOA e o perfil do gasto originalmente proposto no PLOA, sinalizando que a impositividade passou a deslocar o investimento para fora das prioridades do Executivo. A hipótese de aumento da pulverização permanece inconclusiva. A evidência sugere que, antes de 2015, o Executivo exercia filtragem limitada sobre o recorte municipal das despesas aprovadas pelo Congresso e que a impositividade reduziu essa margem de intervenção, mas a opacidade crescente dos localizadores territoriais a partir de 2017 impede avaliar com segurança a evolução da municipalização efetiva do gasto parlamentar. Já a hipótese de expansão do volume das emendas individuais não se sustenta: o salto observado a partir de 2023 decorre de mudanças institucionais posteriores — em particular, da redistribuição dos recursos do orçamento secreto e da elevação do piso constitucional das emendas individuais —, e não de um efeito direto da EC 86/2015.

Em conjunto, os resultados apontam para um mesmo mecanismo: a reforma ampliou o poder alocativo do Congresso sem criar contrapesos equivalentes de coordenação programática. Ao tornar obrigatória a execução das emendas, a impositividade enfraqueceu a capacidade do Executivo de organizar o investimento público em torno de prioridades próprias, sem produzir, ao menos no curto prazo, expansão do volume do gasto por emenda.

4.4 Parlamentarização do gasto

A subseção 4.2 explicou por que a EC 86/2015 se tornou politicamente viável: a convergência entre a oposição, favorável à impositividade, e parte da base governista, cujo cálculo distributivo foi alterado pelo choque do PAC 2, produziu a maioria constitucional necessária

para a reforma. À luz dos resultados da subseção 4.3, porém, o problema analítico mais amplo não é apenas explicar a aprovação da reforma inaugural, mas entender por que ela foi seguida por um processo cumulativo de ampliação do controle parlamentar sobre o gasto, cujo momento mais visível foi a explosão do volume de emendas entre 2020 e 2022. A EC 86/2015 não explica sozinha esse salto, mas deve ser lida como a primeira inflexão de uma trajetória mais longa de parlamentarização do gasto público.

Por parlamentarização do gasto entende-se aqui o deslocamento, formal ou informal, de decisões alocativas antes condicionadas por filtros técnico-burocráticos do Executivo para o controle parlamentar direto. A impositividade das emendas individuais inaugurou esse processo ao reduzir a discricionariedade do Executivo sobre uma parcela do gasto. Os desdobramentos posteriores — extensão da impositividade às emendas de bancada estadual, criação das transferências especiais, expansão das emendas de relator-geral e elevação do piso constitucional das emendas individuais — não constituem fenômenos independentes, mas etapas sucessivas do mesmo movimento de deslocamento do poder alocativo para o Congresso.

Dois referenciais teóricos ajudam a interpretar essa trajetória. O primeiro é Ting (2012), que contrapõe arranjos de profissionalização e politização¹² na alocação de programas distributivos. No primeiro, a burocracia do Executivo retém capacidade de aprovar ou vetar projetos com base em critérios de qualidade; no segundo, legisladores barganham diretamente sobre a distribuição dos recursos, contornando o filtro técnico. O modelo prevê que programas politizados tendem a ser maiores do que programas profissionalizados. Transposta para o caso brasileiro, essa distinção ajuda a dar sentido aos padrões descritos na subseção 4.3. À medida que a execução de emendas se torna obrigatória e novas modalidades passam a escapar crescentemente ao crivo ministerial, o investimento público se desloca de um arranjo em que a burocracia do Executivo filtrava parte relevante das decisões alocativas para outro em que a decisão parlamentar direta ganha peso crescente. Nesse contexto, maior volume de gasto distributivo, articulação mais fraca com o planejamento setorial e maior orientação a recortes territoriais ou políticos específicos deixam de ser anomalias e passam a constituir efeitos esperados do desenho institucional.

O segundo referencial é Bertelli e Grose (2009), que ajuda a explicar por que maiorias legislativas podem preferir restringir a discricionariedade executiva e ampliar o controle parlamentar sobre o orçamento. O ponto central do modelo é que ministros e burocracias não

¹² Preferimos o termo "parlamentarização" por considerarmos analiticamente mais preciso. Politização sugere que apenas o Legislativo introduz critérios políticos na alocação, o que não é verdade. Parlamentarização captura o fenômeno relevante: a transferência do controle sobre decisões alocativas, do Executivo para o Legislativo.

distribuem recursos de forma neutra: a discricionariedade alocativa pode ser usada para favorecer parlamentares ideologicamente mais próximos, que tendem a apoiar com maior frequência as prioridades e programações da pasta, e para destinar relativamente menos recursos aos mais distantes. Isso significa que a discricionariedade ministerial pode gerar conflito distributivo não apenas entre governo e oposição, mas também no interior da própria coalizão governista, quando as preferências de parcela relevante da maioria se distanciam das preferências do presidente ou de ministros setoriais. Foi precisamente esse tipo de dinâmica que o PAC 2 tornou mais agudo. Ao concentrar volumes crescentes de investimento em ações definidas pelo Executivo e reduzir o espaço disponível para emendas parlamentares, o programa converteu a discricionariedade ministerial em fonte visível de perdas distributivas para segmentos relevantes da base governista. Quando esse custo passou a superar, para esses parlamentares, o benefício coletivo de preservar a coordenação executiva do orçamento, a maioria passou a ter incentivo para criar regras que garantissem acesso mais automático aos recursos. A parlamentarização do gasto aparece, nessa chave, como resposta institucional à transformação da discricionariedade do Executivo em problema distributivo para a própria coalizão governista.

Essa interpretação permite conectar diretamente a crise do regime autorizativo, analisada na subseção 4.2, aos padrões empíricos do pós-2015. A EC 86/2015 não resolveu apenas um problema de execução das emendas individuais; ela alterou a distribuição de poder no processo orçamentário ao retirar do Executivo parte da capacidade de filtrar a execução de despesas de origem parlamentar. Ao fazê-lo, criou também um precedente institucional: se a discricionariedade ministerial podia ser restringida para as emendas individuais, a mesma lógica podia ser estendida a outras modalidades ou contornada por novos mecanismos de controle parlamentar da execução. A reforma, portanto, deve ser lida menos como ponto de chegada do conflito distributivo e mais como sua primeira tradução institucional bem-sucedida.

No pós-2015, esse processo avançou por duas vias. A primeira foi formal. A EC 100/2019 estendeu a impositividade às emendas de bancada e a EC 105/2019 criou as transferências especiais, reduzindo o controle executivo sobre parte das transferências a entes subnacionais. Em seguida, a LDO para 2020 (Lei 13.898/2019) abriu espaço para a expansão extraordinária das emendas de relator-geral e a EC 126/2022 elevou o piso constitucional das emendas individuais de 1,2% para 2% da receita corrente líquida. Além disso, é digna de nota a tentativa malsucedida – apoiada pelo presidente da Câmara, Arthur Lira (PP-AL) – de incluir a impositividade da execução das emendas de relator no texto-base do projeto da LDO para 2023 (Costa, 2022).

A segunda via foi informal e se materializou no orçamento secreto, um mecanismo de ampla distribuição de recursos por meio de emendas de relator. Embora formalmente sujeitas à discricionariedade do Executivo, essas emendas passaram a operar, na prática, como instrumento opaco de alocação controlado por lideranças parlamentares. A nomeação do Senador Ciro Nogueira (PP-PI) para a Casa Civil, em agosto de 2021, reforçou esse arranjo ao aproximar o centro de coordenação governamental das lideranças do Centrão e ampliar sua influência sobre a liberação de recursos (Ferreira e Vargas, 2022; Carneiro, 2021). O ponto substantivo é que o Congresso deixou de apenas negociar com o governo parte expressiva da execução orçamentária e passou a controlá-la diretamente, por meio de lideranças parlamentares.

A cronologia desse processo é consistente com a lógica distributiva sugerida por Bertelli e Grose. A parlamentarização avança justamente nos governos em que a distância ideológica entre Executivo e maioria parlamentar foi mais elevada — Dilma 2, Bolsonaro e Lula 3 — e não no governo Temer, em que essa distância era relativamente menor (Mali, 2026). Isso não significa ausência de barganha distributiva sob Temer; ao contrário, a liberação de emendas foi central para a sobrevivência do governo (Passarinho e Shalders, 2017). O ponto é que liberar mais emendas dentro das regras existentes não equivale a ampliar institucionalmente o controle parlamentar sobre o orçamento. O salto qualitativo ocorre quando a resposta ao conflito distributivo deixa de assumir a forma de negociação contingente da execução e passa a assumir a forma de mudanças institucionais — formais ou informais — que deslocam o poder alocativo do Executivo para o Congresso. Em Dilma 2, esse deslocamento se materializa na instituição da impositividade das emendas individuais; em Bolsonaro, na combinação entre extensão formal da impositividade e controle da execução por lideranças parlamentares; em Lula 3, na preservação do novo piso das emendas individuais e na absorção, pelas emendas de comissão, de parte da lógica distributiva antes operada via emendas de relator.

É importante esclarecer um elemento factual de grande importância analítica. A narrativa sobre a origem do orçamento secreto costuma ter viés de agência presidencial: Bolsonaro teria criado ou aceito o mecanismo como estratégia deliberada para viabilizar apoio parlamentar. Essa interpretação é apenas parcialmente correta e obscurece um aspecto institucional fundamental. O mecanismo foi introduzido por iniciativa do Congresso, inicialmente resistido pelo presidente e posteriormente incorporado à estratégia de coordenação política do governo.

O redesenho normativo das emendas de relator-geral que propiciou o orçamento secreto foi introduzido na LDO para 2020 pelo relator do projeto, deputado Cacá Leão (PP-BA), com o apoio do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ) (Costa, 2021; Schreiber, 2022). Bolsonaro se posicionou contra o instrumento em duas ocasiões, inclusive vetando-o, antes de capitular diante da pressão congressual (Vinhali, 2022). Uma vez em operação, o controle sobre a execução das emendas de relator passou às mãos de lideranças parlamentares, com a nomeação de Ciro Nogueira (PP-PI) para a Casa Civil. Lido nessa chave, o orçamento secreto não foi uma concessão do presidente para comprar apoio: foi uma conquista do Congresso, criada e operada segundo prioridades definidas por lideranças parlamentares.

A perspectiva aqui proposta permite reinterpretar de forma unificada os resultados da subseção 4.3. A queda da articulação com o planejamento decorre do enfraquecimento dos filtros ministeriais que antes alinhavam a execução das emendas às prioridades do Executivo; a dificuldade de medir a pulverização no pós-2017 não altera o ponto central de que a impositividade reduziu a margem de filtragem territorial do Executivo; e o aumento do volume do gasto, sobretudo a partir de 2020, reflete o aprofundamento sucessivo do controle parlamentar sobre novas parcelas do orçamento, e não um efeito isolado da EC 86/2015. Em conjunto, esses padrões não descrevem apenas um sistema orçamentário disfuncional: eles expressam a lógica de um arranjo em que decisões distributivas antes mediadas pela burocracia do Executivo passam a ser controladas, em medida crescente, pelo Congresso. A trajetória pós-2015 pode, assim, ser lida como o produto institucional de conflitos distributivos reiterados entre Executivo e Legislativo — e, em particular, entre o presidente e segmentos da própria base governista — que tornaram progressivamente mais atraente substituir discricionariedade executiva por controle parlamentar direto do orçamento.

Isso significa que profissionalização e parlamentarização do gasto não devem ser compreendidas apenas como desenhos institucionais alternativos, mas como equilíbrios político-institucionais distintos. Cada arranjo é sustentado por uma configuração específica de incentivos distributivos entre Executivo e Legislativo. Quando a maioria parlamentar considera que a discricionariedade executiva produz resultados suficientemente compatíveis com seus interesses, mecanismos de coordenação técnica tendem a ser politicamente sustentáveis. Quando essa percepção se altera — por exemplo, em razão do aumento da distância ideológica ou da intensificação do conflito distributivo —, cresce o incentivo para substituir discricionariedade executiva por garantias institucionais de acesso ao orçamento, ainda que isso implique perda de coordenação programática. A estabilidade de um regime orçamentário

depende, portanto, menos de suas propriedades técnicas do que da configuração política que sustenta sua legitimidade.

A trajetória reconstituída nesta seção revela um processo coerente de transformação institucional. No regime autorizativo, a ampla discricionariedade do Executivo tornava racionais tanto a barganha em torno das emendas quanto sua execução seletiva. A crise desse arranjo foi desencadeada quando o PAC 2 alterou a estrutura de incentivos da própria coalizão governista: ao concentrar investimentos em programações definidas pelo Executivo e reduzir o espaço disponível para emendas municipais, diminuiu os ganhos distributivos de parcela relevante da maioria parlamentar. A partir desse momento, a preservação da discricionariedade executiva deixou de ser politicamente vantajosa para parte expressiva da coalizão, tornando a impositividade uma alternativa preferível ao status quo.

As evidências empíricas da seção 4.3 mostram, contudo, que os efeitos da EC 86/2015 foram mais específicos do que frequentemente se supõe. A reforma não produziu aumento imediato do volume das emendas individuais, nem explica, por si só, a expansão do gasto parlamentar observada a partir de 2020. Seu efeito institucional mais claro foi restringir a capacidade do Executivo de filtrar a execução das despesas de origem parlamentar, enfraquecendo sua articulação com o planejamento governamental. A explosão posterior do gasto parlamentar decorreu do aprofundamento desse processo por meio da extensão da impositividade a novas modalidades de emenda, da criação das transferências especiais, da expansão das emendas de relator-geral e, posteriormente, da incorporação de parte dessa lógica pelas emendas de comissão.

Essa trajetória não deve ser entendida como inevitável nem como concluída: seu aprofundamento ou eventual reversão dependerão da evolução dos incentivos distributivos que moldam as relações entre Executivo e Legislativo. Por essa razão, uma eventual recuperação dos critérios técnicos e programáticos na alocação do gasto dificilmente poderá resultar de intervenções regulatórias ou da criação de novos filtros técnicos. Ela dependerá, sobretudo, de condições políticas capazes de reduzir o conflito distributivo entre os dois poderes — de modo que o Congresso volte a ter incentivos para delegar ao Executivo parte relevante das decisões alocativas.

3 CONCLUSÃO

O conjunto de evidências examinado produz um diagnóstico organizado em torno das duas dimensões do problema das emendas parlamentares propostas na seção 1. Na dimensão política,

o padrão mais relevante é o processo de parlamentarização progressiva do gasto: a EC 86/2015 inaugurou um regime em que parcela crescente do investimento discricionário passou a ser decidida diretamente pelo Legislativo, e as reformas subsequentes — EC 100/2019, RP 9 e EC 126/2022 — aprofundaram esse processo em resposta a conflitos distributivos específicos entre Executivo e Legislativo. Os efeitos desse arranjo sobre o comportamento do gasto são consistentes com o esperado com base na literatura técnica (Ting, 2012): crescimento tendencial do volume de emendas, desarticulação com o planejamento setorial e pulverização territorial dos recursos.

Na dimensão republicana, o achado central é a recorrência de um padrão de captura de instrumentos coletivos para fins de distribuição individualizada: emendas de bancada, de comissão e de relator foram sistematicamente utilizadas como veículos de alocação política personalizada, em violação às suas finalidades constitutivas. O orçamento secreto (2019–2022) representou o extremo desse padrão, com alocação de R\$ 30–40 bilhões anuais sem identificação de autoria ou destino. A LC 210/2024 avançou significativamente no arcabouço normativo de ambas as dimensões, mas sua efetividade depende de condições que o próprio histórico do período analisado coloca em dúvida.

Os achados respondem às perguntas de pesquisa com diferentes graus de precisão. A descrição da arquitetura normativa e das dissonâncias entre regras e práticas é provavelmente o ponto de maior robustez: a análise da legislação e das entrevistas documenta de forma sistemática os mecanismos pelos quais instrumentos coletivos são capturados para uso individualizado, em todas as modalidades de emenda. A identificação dos desafios de efetividade e legitimidade também nos parece sólida, com a distinção entre problemas de *enforcement* — em que o arcabouço normativo já avançou — e problemas de compatibilidade de incentivos — em que reformas normativas têm eficácia limitada por natureza.

A compreensão dos motivos da impositividade e de seus efeitos sobre o uso das emendas é o ponto de maior ambição analítica e, por isso, de maiores limitações. A ausência de dados individualizados sobre a execução de emendas antes de 2014 impede comparações rigorosas; as análises de articulação e pulverização apresentam elementos consistentes com os efeitos esperados da reforma, mas não permitem descartar explicações alternativas. As explicações da adoção da impositividade (subseção 4.2) — convergência de preferências distintas diante de um choque que destruiu o equilíbrio distributivo da coalizão — e do avanço da parlamentarização (subseção 4.4) — divergência entre Executivo e maioria parlamentar — são hipóteses interpretativas plausíveis, sem confirmação por evidência direta sobre os mecanismos

internos de cada processo. Os padrões documentados de volume, articulação e pulverização são evidências de que a lógica alocativa das emendas diverge da lógica do planejamento do Executivo, mas isso não é suficiente para concluir que o gasto parlamentarizado é inferior ao gasto executivo em termos de resultado final.

Dadas essas limitações, a melhor resposta possível que se pode oferecer às perguntas de pesquisa é a seguinte. Os padrões de uso das emendas no período 2015–2025 resultam, na dimensão política, da substituição do filtro técnico-burocrático do Executivo pela decisão parlamentar direta, processo cujas consequências em termos de volume, articulação e pulverização são estruturais e esperadas pelo modelo teórico adotado, não anomalias corrigíveis por ajustes marginais. Na dimensão republicana, resultam da incompatibilidade de incentivos entre os objetivos normativos das diferentes modalidades de emenda e as motivações políticas dos atores que as utilizam, incompatibilidade que produziu práticas sistematicamente adaptativas, frequentemente sem violação frontal das regras, ao longo de todo o período analisado.

A análise sugere que o peso de fatores institucionais e políticos difere entre as duas dimensões. Na dimensão republicana, os fatores institucionais têm papel causal mais direto: a ausência de mecanismos de rastreabilidade, a fragilidade dos filtros de admissibilidade e a discricionariedade do relator-geral criaram espaços sistematicamente explorados para práticas irregulares. Reformas institucionais bem desenhadas têm, nessa dimensão, potencial de impacto real — como a LC 210/2024 ilustra ao estabelecer rol taxativo de impedimentos técnicos e exigências reforçadas de identificação de beneficiários. O desafio remanescente é de *enforcement*, não de ausência de normas. Na dimensão política, os fatores políticos são determinantes: os padrões observados não decorrem de lacunas normativas, mas de escolhas racionais de atores que operam sob incentivos específicos. Reformas que não alterem esses incentivos tendem a produzir adaptação normativa sem transformação de comportamento — exatamente o padrão documentado ao longo de todo o período.

O diagnóstico oferecido por este relatório aponta, em última instância, para uma assimetria de perspectivas entre as duas dimensões. Na dimensão republicana, o horizonte de intervenção é concreto: o arcabouço normativo está razoavelmente avançado, e os ganhos dependerão sobretudo da capacidade dos órgãos de controle de garantir *enforcement* independente — condição que não exige mudança nos incentivos parlamentares.

Na dimensão política, o caminho é mais estreito: a condição mais coerente com o argumento do relatório — presidentes capazes de construir maiorias ideologicamente mais

coesas — é estruturalmente difícil de obter no sistema multipartidário brasileiro, em que coalizões amplas são necessidade aritmética. O que o diagnóstico indica, para quem se interessa pelo desenho de reformas, é que a distinção entre o tratável e o estruturante deve orientar as escolhas: avançar com determinação nos problemas de *enforcement*, onde os ganhos são reais e viáveis, sem alimentar a expectativa de que intervenções regulatórias possam, por si sós, alterar a lógica política que sustenta a parlamentarização do gasto.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA. Governo quer vincular emendas à saúde em votação do orçamento impositivo no Senado. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 13 ago. 2013. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/411512-governo-quer-vincular-emendas-a-saude-em-votacao-do-orcamento-impositivo-no-senado/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

AGÊNCIA CÂMARA. Câmara aprova PEC do orçamento impositivo em 2º turno. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 10 fev. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/450321-camara-aprova-pec-do-orcamento-impositivo-em-2o-turno>. Acesso em: 15 jan. 2026.

AGÊNCIA CÂMARA. Emendas de relator atenderam neste ano 4.838 prefeituras de todos os partidos. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 29 nov. 2021b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/832151-emendas-de-relator-atenderam-neste-ano-4-838-prefeituras-de-todos-os-partidos/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

AGÊNCIA CÂMARA. Governo lista obras em execução que devem receber recursos de emendas no Orçamento de 2024. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 1º set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/994064-governo-lista-obras-em-execucao-que-devem-receber-recursos-de-emendas-no-orcamento-de-2024/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

AGÊNCIA ESTADO. Deputados celebram sanção do Orçamento sem vetos. **Agência Estado**, São Paulo, 27 dez. 2013. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/deputados-celebram-sancao-do-orcamento-sem-vetos-5crpkhcgghldax6ek89waki8e/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

AGÊNCIA SENADO. Henrique Eduardo Alves é eleito presidente da Câmara com 271 votos. **Senado Notícias**. Brasília, 4 fev. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/02/04/henrique-eduardo-alves-e-eleito-presidente-da-camara-com-271-votos>. Acesso em: 15 jan. 2026.

ALMEIDA, Acir. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão nº 3163)

ALVES, Henrique E. Orçamento respeitosa e impositivo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2013/04/1262251->

henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo.shtml. Acesso em: 15 jan. 2026.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 265-301, 1995.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G.; CHAVES, Ivan. A execução das emendas orçamentárias individuais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 25, p. 47-86, 2018.

BAIÃO, Alexandre L.; COUTO, Cláudio G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017.

BATISTA, Mariana. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 2015.

BERTELLI, Anthony M.; GROSE, Christian R. Secretaries of pork? A new theory of distributive public policy. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 926-945, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 1991-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional (Seção 2), Brasília, DF, 18 maio 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-norma-pl.html>.

BRASIL. Portaria Conjunta STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>.

BRASIL. Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2013.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2015a.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 3, de 25 de setembro de 2015. Altera a Resolução nº 1, de 2006-CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2015b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 395, de 14 de março de 2019. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2019a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jun. 2019b.

BRASIL. Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 nov. 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2019d.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e sobre o orçamento das estatais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 dez. 2022b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 449, de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 abr. 2023a.

BRASIL. Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. Dispõe sobre convênios, contratos de repasse e termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 maio 2023b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 93, de 17 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal. Brasília: TCU, 2024a.

BRASIL. Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Diário Oficial da União,

Brasília, 13 jun. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114791.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares à lei orçamentária anual. Diário Oficial da União, Brasília, 26 nov. 2024c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 15 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 14 de março de 2025. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 mar. 2025a.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, e superação de impedimentos de ordem técnica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2025b.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. **American Political Science Review**, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.

BUENO, Natália S. Bypassing the enemy: distributive politics, credit claiming, and nonstate organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304-340, 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. LOA - Lei Orçamentária Anual para [2003 a 2014]. **Banco de Dados da Execução**. Brasília, DF, 2003-2014. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa?ano=\[2003 a 2014\]](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa?ano=[2003 a 2014]).

CARNEIRO, Mariana. Arthur Lira cria ‘sistema de castas’ para distribuir R\$ 11 bilhões em emendas a deputados. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/arthur-lira-cria-sistema-de-castas-para-distribuir-r-11-bilhoes-em-emendas-deputados.html>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – 854. Repasses de emendas parlamentares a entidades sem fins lucrativos diretamente pelo Poder Executivo Federal. Brasília: CGU, 2024a. (Relatório de Avaliação nº 1728323). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1731215>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Solicitação do STF. ADPF 854/DF. Emendas de comissão (RP 8). Brasília: CGU, 2024b. (Relatório Técnico nº 1739948). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1739948>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.688 Auditoria de repasses de “emendas PIX” em benefício de Organização Não

Governamental - ONG e demais entidades do terceiro setor. Brasília: CGU, 2024c. (Relatório de Avaliação nº 1710361). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1713554>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Solicitação do STF. ADPF 854/DF. Transparência das Atas, Rateio de Valores e Fragmentação de Objetos. Emendas de Bancada (RP7) e Emendas de Comissão (RP8). Brasília: CGU, 2025. (Relatório Técnico nº 1813275). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1792171>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CLARKE, Kevin A.; PRIMO, David M. Modernizing political science: A model-based approach. **Perspectives on Politics**, v. 5, n. 4, p. 741-753, 2007.

CODEVASF – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. **Apresentação à Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**: novo ano, novos projetos e conquistas. Brasília: Codevasf, 2024. 16 slides. (Apresentação de Marcelo Moreira, Diretor-Presidente).

CORRÊA, Marcello. Para 82% dos brasileiros, emendas parlamentares são desviadas ou alvo de corrupção, segundo Genial/Quest. **Valor**, Brasília, 21 jul. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2025/07/21/para-82-pontos-percentuais-dos-brasileiros-emendas-parlamentares-so-desviadas-ou-alvo-de-corrupo-segundo-genialquaest.ghhtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CORSEUIL, Carlos H. L. *et al.* **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda: 2014-2023**. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa).

COSTA, Rodolfo. Como as emendas de relator surgiram e viraram “moeda de troca” entre governo e Congresso. **Gazeta do Povo**, Brasília, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/emendas-de-relator-viram-moeda-de-troca-com-congresso-como-surgiram/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

COSTA, Rodolfo. Emendas de relator: por que Congresso retirou a impositividade e quais os impactos para 2023. **Gazeta do Povo**, Brasília, 12 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/por-que-congresso-retirou-impositividade-das-emendas-de-relator-impactos-2023/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. **Journal of theoretical politics**, v. 15, n. 2, p. 123-144, 2003.

FARIA, Rodrigo O. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

FERREIRA, Flávio; VARGAS, Mateus. Governo Bolsonaro afrouxa licitações para acomodar emendoduto. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/governo-bolsonaro-afrouxa-licitacoes-para-acomodar-emendoduto.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

FERREIRA, Flávio; VARGAS, Mateus; GARCIA, Guilherme. Codevasf tem obra parada, asfalto 'movediço' e indícios de fraude em série. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 17 abr. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/codevasf-tem-obra-parada-asfalto-movedico-e-indicios-de-fraude-em-serie.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

FIRPO, Sergio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 186-198, 2015.

FONSECA, Sergio L. D. da; VAZQUEZ, Daniel A. **Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação: 2014-2024**. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa).

FONSECA, Thiago N. Nem indicação política, nem cooperação: a importância da autonomia do TCU no controle de recursos públicos federais transferidos aos municípios. **Dados**, v. 62, n. 3, p. e20170150, 2019.

GIACOMET, R. **A preponderância do Executivo na produção legislativa e a formação da coalizão presidencial: medidas provisórias e emendas parlamentares ao orçamento da União**. 2006. Monografia de graduação. Porto Alegre: Universidade Luterana do Brasil, 2006.

GREGGIANIN, Eugênio *et al.* "A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância". In: **40 anos de Consultoria Legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 115-197.

GREGGIANIN, Eugênio. **Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, out. 2014. (Estudo Técnico nº 16/2014).

GREGGIANIN, Eugênio; RONCONI, Giordano B. A.; GOBBI JR., Vladimir. **Individualização e caráter estruturante das emendas de bancada estadual**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, fev. 2025. (Estudo Técnico nº 05/2025; ST nº 23/2025).

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HENUD, Hugo. Brecha no orçamento permite “desvio” de R\$ 19,9 bilhões em emendas para 4 mil cidades. **Estadão**, São Paulo, 13 maio 2025. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/brecha-no-orcamento-desvia-r-199-bilhoes-em-emendas-de-obras-estruturantes-para-4-mil-cidades/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Júlio; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. **Comparative Political Studies**, v. 49, n. 13, p. 1739-1773, 2016.

KOPPEL, Moshe; DISKIN, Abraham. Measuring disproportionality, volatility, and malapportionment: axiomatization and solutions. **Social Choice and Welfare**, v. 33, n. 2, p. 281-286, 2009.

MAGALHAES JR., Álvaro. P.; COUTO, Leandro F. Gestão de Prioridades e Núcleo de Governo: os casos do Brasil em ação e do programa de aceleração do crescimento. In: CAVALCANTE, Pedro L. C.; GOMIDE, Alexandre A. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

MALI, Tiago. Polarização invadiu todos os temas no Congresso. **UOL**, 10 maio 2026. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/tiago-mali/2026/05/10/polarizacao-invadiu-todos-os-temas-no-congresso-diz-autor-de-pesquisa.htm>. Acesso em: 1 jun. 2026.

MEIRELES, Fernando. Política distributiva em coalizão. **Dados**, v. 67, n. 1, p. e20210135, 2024.

OLIVEIRA, Cláudio L.; FERREIRA, Francisco G. B. C. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência (Florianópolis)**, n. 76, p. 183-212, 2017.

PARREIRA, Marcelo. CGU encontra asfalto fino, de baixa qualidade e superfaturado em obras contratadas pela Codevasf em 10 estados. **BBC Brasil**, São Paulo, 25 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/07/29/cgu-encontra-asfalto-fino-de-baixa-qualidade-e-superfaturado-em-obras-contratadas-pela-codevasf-em-10-estados.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

PASSARINHO, Nathalia; SHALDERS, André. Como nomeações e R\$ 1 bi em emendas devem ajudar Temer a enterrar segunda denúncia na Câmara. **g1**, Brasília, 29 jul. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41741475>. Acesso em: 15 jan. 2026.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, 735-771, 2003.

PF – POLÍCIA FEDERAL. PF combate fraudes em sistema do SUS para recebimento de emendas parlamentares. Brasília: PF, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2022/10/pf-combate-fraudes-em-sistema-do-sus-para-recebimento-de-emendas-parlamentares>. Acesso em: 1 jun. 2026.

PINHEIRO, Marina B.; MESQUITA, Ana C. S. **Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da Assistência Social (2005-2024)**. Brasília, DF: Ipea, junho 2025. (Texto para Discussão, n. 3134).

PIOLA, Sérgio F.; VIEIRA, Fabíola S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2497).

PIRES, Roberto R. C. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, p. 177-222, 2015.

PRIMO, David M. **Rules and restraint: Government spending and the design of institutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

SAMUELS, David J. Pork barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

SCHREIBER, Mariana. O que é o 'Orçamento Secreto' e por que virou arma eleitoral contra Bolsonaro? **BBC News Brasil**, Brasília, 5 set. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62792795>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SIOP – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Painel do Orçamento Federal**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2003-2025. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 15 mar. 2026.

SILVA, André S. *et al.* Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 29, n. 7, p. 1-12, 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em: 19 dez. 2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6190940>. Acesso em: 21 jan. 2026.

TB – TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Emendas paralelas não impositivas de bancada driblaram decisões do STF e somaram R\$ 3 bi em 2024**. São Paulo, set. 2025. (Ficha Técnica). Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/publicacoes/emendas-de-bancada-paralelas-driblaram-decisoes-do-stf-2025/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU aponta deficiências em obras de pavimentação da Codevasf**. Brasília, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-aponta-deficiencias-em-obras-de-pavimentacao-da-codevasf>. Acesso em: 15 jan. 2026.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.458/2025-Plenário. Embargos de declaração. Acolhe parcialmente embargos e torna sem efeito a vedação ao uso de recursos de emendas parlamentares coletivas (bancada e comissão) para pagamento de pessoal ativo da saúde, em razão da superveniência da Res. nº 2/2025 do Congresso Nacional, que alterou a Res. nº 1/2006-CN. Mantém vedação para emendas individuais. Processo TC 032.070/2023-3. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2025.

TING, Michael M. Legislatures, bureaucracies, and distributive spending. **American Political Science Review**, v. 106, n. 2, p. 367-385, 2012.

ULINSKI, Karla G. B. *et al.* Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, n. 3, p. 1-14, 2024.

VARGAS, Mateus. Emendas avançam sobre Orçamento e consomem até 74% da verba dos ministérios. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/01/emendas-avancam-sobre-orcamento-e-consosem-ate-74-da-verba-dos-ministerios.shtml>. Acesso em: 15 jan. 2026.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

VENTURA, Tiago. Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. **Electoral Studies**, v. 69, p. 102242, 2021.

VIEIRA, Fabíola S. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde: 2014-2024**. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa).

VIEIRA, Fabíola S. *et al.* **Beneficiômetro da seguridade social: a relevância do Sistema Único de Saúde para a população brasileira**. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para Discussão, n. 2935).

VINHAL, Gabriela. Bolsonaro vetou mesmo o orçamento secreto? Não é bem assim. **UOL**, Brasília, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/08/31/governo-bolsonaro-orcamento-secreto-veto.htm>. Acesso em: 1 jun. 2026.

ZUCCO JR., Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

ZUCCO, Cesar. **Brazilian Legislative Surveys (Waves 1-9, 1990-2021)**. Harvard Dataverse, V1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.7910/DVN/WM9IZ8>.