

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

RELATÓRIO DE PESQUISA

ALÉM DA IMPOSITIVIDADE: DIRETRIZES PARA O APRIMORAMENTO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS

Equipe técnica:

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>.

Maria Dominguez

Doutoranda em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Email: <mariapinho@iesp.uerj.br>.

Sérgio Praça

Professor visitante no programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas (PPGPS/UNIFAL). Email: <sergiopraça0@gmail.com>.

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>

ALÉM DA IMPOSITIVIDADE: DIRETRIZES PARA O APRIMORAMENTO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS ^{1,2}

SINOPSE

O relatório examina os problemas associados ao uso recente das emendas parlamentares ao orçamento da União e propõe diretrizes para seu aperfeiçoamento, com base em um diagnóstico político-institucional das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. O ponto de partida é a constatação de que, ao longo da última década, o Congresso Nacional ampliou de forma expressiva seu protagonismo na alocação do gasto público, sobretudo por meio da consolidação do regime impositivo para emendas individuais e de bancada, da criação das transferências especiais (“emendas Pix”) e da forte expansão do volume de recursos alocados por emendas. O relatório sustenta que esse processo alterou de modo relevante a dinâmica da política orçamentária brasileira e produziu desafios para a efetividade e a legitimidade das emendas como instrumento de políticas públicas.

A esfera da efetividade engloba os problemas de baixa articulação com o planejamento setorial, alta pulverização dos recursos e instabilidade intertemporal das alocações, agravados pelo volume elevado do gasto por emendas. O relatório argumenta que esses problemas não decorrem apenas de falhas regulatórias, mas sobretudo de incentivos políticos que passaram a favorecer maior intervenção direta do Legislativo sobre a alocação do gasto, em um contexto de maior distância ideológica entre o presidente da República e parcelas relevantes da maioria congressual. A análise não vislumbra, por isso, soluções baseadas na restauração de ampla discricionariedade do Executivo na execução orçamentária e propõe, em seu lugar, mecanismos capazes de aproximar as decisões parlamentares das prioridades setoriais sem suprimir sua prerrogativa distributiva.

A esfera da legitimidade abarca os problemas de transparência e rastreabilidade, acirrados pela multiplicação de modalidades de transferência mais difíceis de monitorar. O relatório destaca o papel recente do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos de controle na identificação de irregularidades e no fortalecimento dos mecanismos de publicidade e

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 Dalmo Palmeira, de colegas da Diretoria 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.

monitoramento, e argumenta que o principal desafio remanescente não é tanto criar regras gerais, e sim assegurar o *enforcement* das normas já existentes e reduzir a capacidade de migração de práticas irregulares para arranjos alternativos.

Com base nesse diagnóstico, o relatório apresenta um conjunto de diretrizes. Para os desafios de efetividade, propõe: submeter todas as modalidades de emenda à análise de mérito pelas comissões temáticas permanentes antes da deliberação final da Comissão Mista de Orçamento; e fortalecer o vínculo entre planejamento setorial e emendas parlamentares por meio de parâmetros vinculantes, cartilhas anuais de prioridades e aprimoramento do Portal de Obras Públicas. Para os desafios de legitimidade, propõe: extinguir as transferências especiais ou, subsidiariamente, exigir identificação precisa do objeto financiado; e aperfeiçoar a infraestrutura de transparência e controle mediante integração dos portais, criação de índice de risco por emenda e generalização de contas específicas e ordens de pagamento que permitam rastrear os recursos até o beneficiário final.

Em síntese, o relatório sustenta que reformas sustentáveis no regime de emendas precisam ser compatíveis com os incentivos dos atores que as adotam e implementam. Em vez de propor soluções maximalistas ou proibitivas, o texto defende intervenções incrementais que buscam elevar a efetividade e a legitimidade das emendas num contexto de crescente protagonismo do Legislativo.

Palavras-chave: emendas orçamentárias parlamentares; diretrizes de política pública; efetividade do gasto público; transparência e controle; transferências especiais.

1 INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta um conjunto de diretrizes propositivas para o aperfeiçoamento das emendas parlamentares ao orçamento da União, elaboradas tendo em mente tanto as conclusões de outros dois estudos produzidos no âmbito do mesmo projeto de pesquisa (Praça e Almeida, 2026; Santos e Almeida, 2026) como a viabilidade política de implementação.

Cabe precisar, de início, o que se entende por diretrizes neste contexto. Diretrizes são orientações de natureza geral que identificam objetivos, mecanismos e justificativas para a ação, sem pretender substituir o processo político de negociação e desenho normativo que a implementação de cada proposta requer. O escopo das diretrizes aqui propostas é limitado em dois sentidos. Em primeiro lugar, cada diretriz é formulada em nível de generalidade que evita prescrições procedimentais detalhadas. Em segundo lugar, o conjunto das diretrizes não inclui propostas de reforma estrutural ao sistema político, como alterações no sistema eleitoral ou partidário, ou a extinção de modalidades de emenda como instrumento de representação parlamentar.

Essas limitações de escopo não são arbitrárias: ambas decorrem do diagnóstico de que parte relevante do problema das emendas orçamentárias tem uma dimensão política, no sentido de que resulta dos incentivos políticos dos atores – diagnóstico desenvolvido na seção 1.2. Isso significa que uma análise técnica pode descrever as condições de viabilidade, mas não as determinar; diretrizes mais detalhadas seriam, nesse sentido, prematuramente prescritivas, pois o delineamento específico de normas e procedimentos pertence à arena política. No caso do conjunto das diretrizes, significa que uma reforma estrutural do sistema político dependeria de alterar os próprios incentivos que aqui se tomam como dados, algo que está fora do alcance das diretrizes aqui propostas. O que este relatório oferece é, portanto, um conjunto de orientações ancoradas em diagnóstico político e institucional, que podem servir de base para o processo de negociação política mencionado acima, sem antecipar seus resultados.

1.1 Contexto

Na última década, o Congresso Nacional ampliou substancialmente sua capacidade de determinar a alocação e, sobretudo, de condicionar a execução de parcelas do gasto discricionário. Primeiro, ele instituiu a obrigatoriedade de execução das despesas oriundas das emendas parlamentares individuais ao orçamento, inicialmente por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2014 e, de forma definitiva, da Emenda Constitucional (EC) 86, de 2015. Assim, o Congresso pôs fim à ampla discricionariedade do Poder Executivo sobre a

execução das despesas aprovadas por meio de emendas parlamentares, uma construção institucional consolidada ao longo das décadas, mas nunca assegurada explicitamente pelo texto constitucional.

O Congresso estendeu o novo regime (impositivo) de execução às emendas de bancada estadual por meio da LDO para 2016 e das subsequentes, tornando-o permanente por meio da EC 100, de 2019. Nesse mesmo ano, o Congresso incluiu na LDO para 2020 cláusulas que permitiam a expansão discricionária das emendas de relator-geral, e aprovou a EC 105, que criou as transferências especiais — as chamadas "emendas Pix" —, uma modalidade de emenda individual que dispensa a celebração de convênios para repasses diretos da União a estados e municípios. Além dessas mudanças normativas, a partir de 2020 houve um forte aumento do volume de recursos alocados por emendas, com a média anual do período 2020-2024 passando a R\$ 57,2 bilhões, contra R\$ 39,1 bilhões no período 2015-2019.³

Há fortes indícios de que essas mudanças afetaram negativamente o planejamento setorial e a implementação de políticas públicas. Auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) revelaram que, sobretudo entre 2020 e 2022, parcela significativa do gasto via emendas parlamentares apresentou baixo grau de articulação com o planejamento e elevado grau de pulverização, além de baixa transparência e rastreabilidade (CGU, 2024a, 2024b, 2024c e 2025a; TCU, 2024a). Em grande medida, esses problemas são confirmados pelos estudos de perfil e de impacto realizados no âmbito deste projeto, sobre as áreas da saúde, assistência social, educação e trabalho e geração de empregos.

A severidade desses problemas levou atores políticos a questionar judicialmente o padrão de uso de emendas parlamentares, tornando a questão orçamentária também uma questão institucional e jurídica, submetida à avaliação do Supremo Tribunal Federal (STF). As Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014 questionavam a forma de uso das emendas de relator-geral no período 2021-2022 (o chamado “orçamento secreto”), por violar preceitos fundamentais como transparência, moralidade e rastreabilidade. A Corte acolheu os argumentos e, em dezembro de 2022, declarou a inconstitucionalidade do modelo de execução das emendas de relator-geral, além de estabelecer uma série de determinações relacionadas à transparência, rastreabilidade e publicidade da execução orçamentária.

³ Os valores correspondem aos totais originalmente aprovados pelo Congresso Nacional incluindo todas as modalidades de emenda e foram convertidos para preços constantes de dezembro de 2025 com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Como essas determinações exigiam providências continuadas do Congresso, do Executivo e de órgãos de controle, o STF passou a monitorar sua implementação no âmbito da ADPF 854, por meio do Ministro-Relator, Flávio Dino. Nesse contexto, em agosto de 2024 o Tribunal suspendeu a execução das emendas impositivas (individuais, inclusive transferências especiais, e de bancada) por falta de transparência e rastreabilidade. Em resposta às exigências da Corte, o Congresso aprovou a Lei Complementar (LC) 210/2024, que buscou institucionalizar mecanismos de transparência, rastreabilidade e identificação dos autores das indicações de recursos. Não obstante, o Tribunal passou a intervir de forma continuada na disciplina das transferências decorrentes de emendas parlamentares, determinando a interrupção cautelar de determinadas execuções orçamentárias, a imposição de mecanismos de identificação dos parlamentares responsáveis pelas indicações, a exigência de documentação prévia que justificasse a aplicação dos recursos e a realização de verificações e inspeções sobre repasses destinados a governos subnacionais e organizações da sociedade civil.

Além disso, o STF atualmente avalia a constitucionalidade do regime impositivo de emendas e das transferências especiais, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.688, 7.695 e 7.697. As duas primeiras concentram-se sobretudo no problema da transparência, rastreabilidade e controle das transferências especiais, enquanto a última coloca em discussão uma questão mais estrutural: se o regime de impositividade é compatível com a Constituição e o equilíbrio entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário.

1.2 Diagnóstico e abordagem

A expansão recente do gasto oriundo de emendas parlamentares é, a nosso ver, a manifestação mais visível e polêmica de uma transformação gradual nas relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Essa transformação não se restringe ao orçamento: ela expressa um processo mais amplo de ampliação do protagonismo do Congresso Nacional na produção de políticas públicas. No plano legislativo, esse movimento já vinha se delineando desde meados dos anos 2000, com o crescimento da quantidade de leis substantivamente relevantes originadas do Legislativo, mas ganhou intensidade particular no campo orçamentário ao longo da última década (Almeida, 2025).

No orçamento, a mudança decisiva foi a consolidação do regime impositivo de execução das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual. Esse regime não alterou a prerrogativa formal do Congresso de intervir na proposta orçamentária — que continua limitada à realocação de recursos, sem aumento da despesa total —, mas modificou de forma profunda

a relação entre deliberação e execução. Antes, a ampla discricionariedade do Executivo sobre o cronograma e o volume de pagamentos lhe permitia filtrar, retardar ou simplesmente não executar parte relevante das emendas aprovadas. Com a impositividade, decisões alocativas do Congresso passaram a se materializar no gasto efetivo.

Esse novo cenário torna menos adequadas as interpretações tradicionais sobre o processo decisório no presidencialismo brasileiro. Em linhas gerais, essas interpretações compartilham a premissa de que o presidente é o principal formulador de políticas públicas e de que o Congresso desempenha papel predominantemente reativo. Na literatura, essa premissa costuma ser justificada de duas maneiras. Uma enfatiza fatores estruturais de longa duração: a centralização do Estado brasileiro e a persistente subordinação dos poderes representativos ao Executivo (Carvalho, 1980; Faoro, 1958), reforçadas por processos históricos de legitimação ideológica dessa centralização (Reis, 1988). Outra destaca escolhas constitucionais deliberadas: a concentração de poderes no presidente como forma de compensar a fragmentação partidária e o personalismo parlamentar, considerados obstáculos à formação de maiorias governativas estáveis (Figueiredo e Limongi, 1999, cap. 5; Shugart, 1998). Embora essas interpretações tenham sido fundamentais para compreender a dinâmica política da Nova República, elas se ajustam menos bem ao contexto orçamentário do pós-2014, no qual o Congresso deixou de atuar apenas como instância de revisão ou contenção e passou a intervir mais diretamente na definição da alocação do gasto.

Por essa razão, entendemos que a análise das emendas parlamentares no período recente se beneficia mais de uma abordagem centrada na delegação parlamentar. Nessa perspectiva, o grau de controle do Executivo sobre a alocação de recursos não é tomado como dado estrutural do presidencialismo, mas como resultado de uma escolha de maiorias parlamentares: delegar mais ou menos poder ao Executivo para decidir, na prática, onde e quando gastar (Bertelli e Grose, 2009; Hallerberg e von Hagen, 1999; Hallerberg *et al.*, 2007; Ting, 2012). Essa delegação depende de um cálculo político. De um lado, a alocação direta pelo Parlamento tem custos relevantes: exige coordenação entre muitos atores, amplia conflitos distributivos e pode produzir decisões mais fragmentadas e menos coerentes. De outro, delegar ao Executivo também envolve riscos: o governo pode usar sua discricionariedade para favorecer aliados, punir dissidentes ou redirecionar recursos em desacordo com as preferências da maioria legislativa. O equilíbrio entre esses custos e riscos ajuda a explicar quanto poder alocativo o Congresso está disposto a transferir ao Executivo em cada contexto.

Sob essa lente, a trajetória recente das emendas parlamentares pode ser lida como um processo de redução da delegação. Ao tornar obrigatória a execução das emendas individuais e de bancada, ao expandir o volume de recursos por elas alocados e ao criar modalidades de transferência mais flexíveis, o Congresso reduziu a margem do Executivo para controlar a destinação efetiva de parcelas crescentes do gasto discricionário. Essa mudança não decorre, a nosso ver, de simples “falhas de desenho” do processo orçamentário. Ela reflete uma escolha política racional de maiorias parlamentares que passaram a ver menos vantagens em delegar ao Executivo decisões alocativas antes concentradas no governo.

A explicação mais plausível para esse movimento é a mudança nos incentivos dos parlamentares. Em particular, quando a distância ideológica entre o presidente e partidos centrais da maioria congressual aumenta, cresce o risco de que a delegação ao Executivo produza resultados distributivos desfavoráveis a parte relevante do Congresso. Nesses contextos, os incentivos para preservar a discricionariedade presidencial diminuem, e os incentivos para ampliar o controle legislativo direto sobre o gasto aumentam. Essa lógica é consistente com a experiência brasileira desde 2019: o crescimento sem precedentes da parcela do gasto público alocada pela via emenda parlamentar ocorreu exatamente num contexto de maior divergência ideológica entre presidentes e maiorias congressuais. Portanto, o fortalecimento das emendas impositivas e a expansão do seu uso devem ser entendidos como parte de uma reconfiguração das relações entre os Poderes, e não apenas como desvio ocasional ou anomalia normativa.

1.3 Implicações do diagnóstico

O diagnóstico anterior ajuda a esclarecer a natureza dos desafios hoje associados às emendas parlamentares e a delimitar o tipo de resposta institucional que parece mais promissor para enfrentá-los. Para fins analíticos e propositivos, é útil distinguir os desafios em dois tipos: de efetividade e de legitimidade. Essa distinção não apenas organiza os problemas identificados, mas também orienta o desenho das diretrizes apresentadas na seção seguinte.

Os desafios de efetividade englobam os problemas relacionados à baixa articulação das emendas com o planejamento setorial, à pulverização dos recursos e à instabilidade intertemporal das alocações. Sob a perspectiva aqui adotada, esses problemas decorrem em larga medida de decisões legítimas do Legislativo quanto ao grau de protagonismo que pretende exercer na definição do gasto público. São decisões que supostamente ponderam *trade-offs* entre responsividade política e eficiência econômica, ainda que condicionadas por restrições

fiscais e por princípios gerais da administração pública. Por isso, os problemas de efetividade não devem ser tratados, principalmente, como falhas regulatórias pontuais passíveis de correção por mera imposição de novas proibições. Eles expressam um padrão de comportamento politicamente racional dadas as regras e os incentivos políticos em vigor.

Por sua vez, os desafios de legitimidade abarcam os problemas de lacunas de transparência e rastreabilidade. Trata-se de um plano distinto, que diz respeito às condições de validade do próprio exercício do poder, que estão fora do alcance das decisões legislativas e cujo cumprimento não depende da concordância de maiorias parlamentares. Nessa esfera, ao contrário do que ocorre na da efetividade, intervenções regulatórias e procedimentais tendem a ser mais promissoras porque podem elevar o custo de práticas irregulares sem exigir mudança prévia nos incentivos políticos que sustentam a expansão das emendas.

Essa distinção é importante também porque a situação regulatória dos dois tipos de desafios não é a mesma. Na esfera da legitimidade, houve mudança relevante após a reação institucional ao chamado “orçamento secreto”. A atuação do STF, da CGU e de outros órgãos de controle, somada à aprovação da LC 210/2024, produziu um endurecimento expressivo das exigências de transparência, rastreabilidade e identificação dos autores das indicações. Não se trata de afirmar que o problema esteja resolvido. Trata-se, antes, de reconhecer que o principal gargalo deixou de ser a pura ausência de regras gerais e passou a ser, em grande medida, sua implementação efetiva. Assim, o desafio central nessa questão é de *enforcement*: garantir que as exigências já estabelecidas sejam de fato observadas, monitoradas e aplicadas ao longo de toda a cadeia de execução do gasto.

Esse ponto, porém, exige uma ressalva. O fortalecimento do *enforcement* não elimina o risco de adaptação estratégica dos atores. A experiência recente sugere que, quando uma modalidade de emenda ou um canal de alocação passa a sofrer escrutínio mais rigoroso, práticas irregulares podem migrar para arranjos alternativos menos controlados. Foi isso que se observou, em boa medida, após a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto, quando parte da alocação política individualizada de recursos foi deslocada para emendas de comissão. Esse padrão de adaptação institucional não é exclusivo do caso brasileiro. O relatório que analisa o processo orçamentário no Equador, na Colômbia e no Chile mostra que reformas constitucionais que restringiram os poderes alocativos do Legislativo em descompasso com os incentivos dos parlamentares foram respondidas por práticas alternativas de alocação, em geral menos transparentes e menos controláveis do que os instrumentos formais que substituíram (Santos e Almeida, 2026). O problema, portanto, não é apenas fazer cumprir regras, mas fazê-

lo de forma suficientemente abrangente e coordenada para reduzir a atratividade dessa migração.

A distinção entre efetividade e legitimidade tem implicações diretas para o tipo de resposta que este relatório considera plausível. Na esfera da efetividade, o desafio é de compatibilidade de incentivos. Como os problemas decorrem, em larga medida, de escolhas racionais dos atores sob o arranjo institucional vigente, propostas puramente proibitivas ou fortemente centralizadoras tendem a encontrar resistência política elevada ou a produzir mecanismos informais substitutos. Por isso, as diretrizes de efetividade aqui propostas não buscam restaurar a ampla discricionariedade do Executivo nem eliminar a prerrogativa distributiva dos parlamentares. Seu objetivo é mais modesto e, ao mesmo tempo, mais viável: criar arranjos que aproximem as escolhas alocativas do Legislativo dos objetivos do planejamento setorial, reduzindo seus efeitos mais disfuncionais sem exigir mudança estrutural dos incentivos políticos que sustentam o protagonismo parlamentar.

Na esfera da legitimidade, em contraste, intervenções regulatórias podem produzir ganhos reais mesmo sem alterar a lógica distributiva que impulsiona as emendas. Medidas que ampliem a rastreabilidade, integrem bases de dados, identifiquem melhor os responsáveis pelas indicações e priorizem a fiscalização com base em risco podem aumentar o custo de usos irregulares e reduzir o espaço disponível para desvios. Seu alcance, contudo, continuará condicionado à capacidade de evitar deslocamentos oportunistas para modalidades ou canais menos escrutinados.

As duas esferas, embora analiticamente distintas, não são independentes do ponto de vista prático. Melhor articulação das emendas com o planejamento setorial tende a reduzir pulverização e fragmentação, o que facilita monitoramento, avaliação e controle. Por sua vez, maior transparência e rastreabilidade aumentam o custo político e reputacional de alocações pouco justificáveis, o que pode, na margem, desestimular usos puramente distributivos. Não se trata de supor que avanços em uma esfera resolverão automaticamente a outra, mas de reconhecer que elas podem se reforçar mutuamente quando as intervenções são desenhadas de forma complementar.

É importante registrar, por fim, um limite deliberado do recorte adotado neste relatório. O diagnóstico e as diretrizes concentram-se nas relações entre Executivo e Legislativo, porque é nesse plano que se localiza o núcleo da transformação institucional aqui analisada. Isso significa deixar em segundo plano outra dimensão relevante do processo orçamentário: a participação da sociedade civil na formulação das decisões alocativas. As diretrizes de

legitimidade propostas adiante procuram ampliar o controle social ao facilitar o acesso à informação e o monitoramento do gasto, mas não constituem, em si mesmas, mecanismos de participação social na definição do destino das emendas. Trata-se de agenda importante, compatível com a Constituição e já experimentada de forma pontual por parlamentares (Zigoni e Moroni, 2022), mas que exigiria desenho próprio e escapa ao escopo deste relatório.

À luz desse diagnóstico, as quatro diretrizes gerais propostas na seção seguinte organizam-se em torno dos dois tipos de desafio aqui identificados. As duas primeiras procuram enfrentar os problemas de efetividade por meio de mecanismos que reforcem a conexão entre as escolhas parlamentares e o planejamento setorial, sem suprimir a prerrogativa do Legislativo de direcionar recursos. As duas últimas procuram enfrentar os problemas de legitimidade por meio do fortalecimento da transparência, da rastreabilidade e da capacidade de controle sobre a execução das emendas.

2 DIRETRIZES PROPOSITIVAS

Nesta seção, apresentamos as propostas para o aperfeiçoamento do processo orçamentário no que diz respeito às emendas parlamentares. As propostas são apresentadas a partir dos tipos de desafios que pretendem remediar, quais sejam, de efetividade e de legitimidade. O primeiro tipo compreende os problemas de baixa articulação com o planejamento setorial, pulverização e instabilidade intertemporal, enquanto o segundo, os problemas de baixa transparência e rastreabilidade.

2.1 Diretrizes para desafios de efetividade

As diretrizes para os desafios de efetividade partem de uma premissa central: as incentivos paroquiais dos congressistas, associados à representação de interesses territoriais e eleitorais específicos, são legítimos em um regime representativo. A arquitetura institucional do sistema político brasileiro procura conciliar controle majoritário com influência de minorias, representados no Executivo e no Legislativo, respectivamente. Privilegiando-se o primeiro, aumenta-se a capacidade de produzir políticas efetivas e de amplo alcance, mas ao risco de excluir interesses legítimos. Priorizando-se a segunda, ampliam-se as oportunidades para contemplar diferentes interesses, mas ao risco de prevalecerem impasses decisórios ou políticas particularistas. A alocação de recursos públicos não está livre desse dilema, e as diretrizes que se seguem não pretendem resolvê-lo, mas sim atenuar seus efeitos negativos sobre a efetividade das emendas, por meio de arranjos que aproximem as decisões alocativas dos objetivos do

planejamento setorial sem suprimir a prerrogativa parlamentar de direcionar recursos às suas bases.

Para isso, propõem-se dois conjuntos de intervenções complementares, que atuam em fases distintas do ciclo orçamentário. A Diretriz 1 incide sobre a fase de aprovação, propondo que as comissões temáticas permanentes exerçam análise de mérito antes da deliberação final da Comissão Mista de Orçamento (CMO). A Diretriz 2 incide sobre a fase de formulação, estabelecendo parâmetros programáticos vinculantes e fortalecendo o acesso dos parlamentares a informações técnicas sobre prioridades setoriais e obras públicas em andamento. As duas intervenções são complementares: a análise de mérito pelas comissões tem maior efeito quando há parâmetros programáticos bem definidos e parlamentares já dispõem de informação qualificada no momento de propor as emendas.

Diretriz 1: Análise de mérito pelas comissões temáticas permanentes

Propõe-se que todas as modalidades de emendas orçamentárias sejam submetidas à análise de mérito das comissões temáticas permanentes correspondentes antes de serem encaminhadas à CMO para aprovação final. As comissões funcionariam como instâncias especializadas de deliberação, avaliando a pertinência setorial da emenda e sua coerência com o planejamento setorial. A CMO mantém a competência de emitir o parecer final, incorporando formalmente as conclusões das comissões temáticas, e podendo divergir delas com justificativa.

Para preservar a lógica unicameral da deliberação sobre o orçamento, propõe-se que a análise de mérito das emendas seja realizada em sessões conjuntas das comissões temáticas correspondentes da Câmara e do Senado ou por comissões mistas temporárias formadas por membros daquelas comissões.

Complementarmente, propõe-se a obrigatoriedade de realização de audiências públicas para emendas de valor elevado. Qualquer emenda isolada ou conjunto de emendas direcionado ao mesmo programa, ação orçamentária ou beneficiário deverá ser submetido a audiência pública específica na comissão temática antes da votação do parecer, caso alcance o limiar de valor a ser definido em regulamentação. A regra de agregação vale inclusive quando as emendas são apresentadas pelo mesmo autor ou bancada. A audiência exigiria quórum mínimo (a definir em regulamentação) dos membros da comissão e teria como convidados necessários, ao menos, três grupos de participantes: o ministro ou secretário-executivo do ministério responsável, especialistas externos e representantes dos beneficiários finais. A ausência de quórum impediria a deliberação sobre a emenda até a realização efetiva da audiência.

Implementação:

Alteração da Resolução 1/2006-CN, por iniciativa do Congresso Nacional, possivelmente combinada com ajustes nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado quanto às competências das comissões temáticas. A Constituição atribui à CMO a função de exame e parecer sobre os projetos orçamentários e o acompanhamento da execução, mas já contempla a participação de comissões temáticas (art. 58) no processo orçamentário, sem conferir à CMO um monopólio.

Justificativa:

A proposta parte do diagnóstico de que a atual arquitetura institucional (de decisões centralizadas na CMO e suas relatorias setoriais) não favorece, na mesma intensidade, a especialização temática, a interlocução contínua com burocracias setoriais e o acúmulo de conhecimento substantivo sobre prioridades, programas e gargalos específicos de cada setor. A submissão das emendas à análise de mérito das comissões temáticas permanentes busca enfrentar esse problema deslocando parte da deliberação para arenas mais especializadas. A medida não elimina a prerrogativa distributiva dos parlamentares nem substitui a decisão final da CMO, mas cria uma instância adicional de racionalização setorial das escolhas orçamentárias.

A exigência de audiências públicas para emendas de maior valor reforça essa função ao aumentar a publicidade e a densidade informacional da deliberação nos casos de maior relevância fiscal ou maior potencial de controvérsia. Ao exigir que propostas de grande impacto sejam discutidas com participação do ministério responsável, de especialistas e de potenciais beneficiários, a diretriz amplia a visibilidade dos *trade-offs* envolvidos e cria um ambiente mais propício à contestação técnica de alocações pouco justificadas.

A proposta não é nova e costuma ser defendida principalmente com base na especialização das comissões temáticas permanentes (Palmeira, 2025; Tollini, 2008). De fato, em razão de sua organização por área de política pública, essas comissões tendem a reunir parlamentares, assessorias e interlocutores externos com maior familiaridade com os objetivos, instrumentos e restrições de cada setor, o que aumenta a capacidade de avaliar a pertinência da emenda e sua compatibilidade com o planejamento governamental. Contudo, o mecanismo que destacamos é outro, mais relevante para o problema em questão: o maior incentivo dos membros dessas comissões para internalizarem, no momento da aprovação, os custos coletivos de suas escolhas alocativas dentro de sua área de política pública.

Esse incentivo se deve à representação de interesses setoriais organizados na comissão, sobretudo quando a organização é abrangente, na forma de uma associação profissional nacional, uma entidade representativa da maior parte do setor ou uma burocracia especializada. Por abranger os interesses relevantes do setor, tal organização internaliza boa parte do custo de uma alocação setorial ineficiente, já que usos concorrentes dos mesmos recursos afetam diretamente seus próprios membros (Olson, 1982). A comissão que responde a esse tipo de interlocutor recebe, portanto, demandas já parcialmente filtradas pela ponderação interna que a própria organização faz entre usos concorrentes dos recursos do setor — filtro ausente quando o interlocutor é um município ou entidade individual.

Limites e riscos:

A principal limitação da proposta é operacional. A transferência da análise de mérito para as comissões temáticas pressupõe reforço relevante de capacidade técnica e de assessoramento, de modo que essas comissões possam absorver a carga adicional de trabalho sem perda de qualidade deliberativa nem atrasos excessivos no calendário orçamentário. Sem essa adaptação institucional, há risco de que a nova etapa se converta em procedimento meramente formal, sem efetiva capacidade de triagem ou racionalização.

Há também limites substantivos. Comissões temáticas tendem a internalizar melhor os custos distributivos dentro de sua própria área de política pública, mas não necessariamente os custos entre setores. A proposta, portanto, pode reduzir ineficiências intrassetoriais sem resolver — e eventualmente até acentuar — disputas distributivas intersetoriais, preservando a necessidade de coordenação centralizada pela CMO. Além disso, a mudança redistribui poder decisório no interior do Congresso, o que pode gerar resistência política, sobretudo se parlamentares perceberem a nova etapa como mecanismo de veto adicional às emendas. No caso das emendas de bancada estadual, existe ainda o risco de tensão entre sua lógica territorial e a organização temática das comissões, o que pode aumentar a percepção de sub-representação de interesses estaduais em arenas predominantemente setoriais. Por fim, há o risco de captura política, situação em que as decisões da comissão têm forte viés setorial, afastando-se da preferência majoritária do plenário. A exigência de audiências públicas com participação plural pode mitigar esse risco. De qualquer maneira, não está claro se um eventual viés anularia o ganho de eficiência.

Por fim, é importante notar que os problemas recentes com as emendas de comissão — cujo uso, após a proibição das emendas de relator-geral, replicou o padrão de individualização e pulverização de recursos já documentado para aquela modalidade — não constituem

evidência contrária à eficácia da diretriz proposta. No modelo atual, centralizado na CMO, as comissões temáticas não têm nem a atribuição nem o incentivo para agir como instância racionalizadora das decisões alocativas setoriais.

Diretriz 2: Parâmetros vinculantes e suporte informacional à decisão parlamentar

Propõem-se duas medidas complementares para fortalecer a conexão entre o planejamento setorial e as escolhas alocativas dos parlamentares. As duas atuam sobre o mesmo problema — a falta de parâmetros e de informação que permitam alinhar as escolhas parlamentares ao planejamento —, mas por vias distintas: parâmetros vinculantes e cartilhas de prioridades (Diretriz 2a) reduzem a assimetria entre Executivo e Legislativo, tornando públicos os critérios e o fundamento técnico das prioridades setoriais; e o aprimoramento do Portal de Obras Públicas (Diretriz 2b) oferece aos parlamentares uma ferramenta operacional para identificar oportunidades de alocação mais eficientes entre as obras públicas inacabadas.

Diretriz 2a: Parâmetros vinculantes e cartilhas de prioridades

Propõe-se que os ministérios setoriais editem anualmente portarias com parâmetros vinculantes para a destinação de emendas parlamentares em seu âmbito de atuação. Essas portarias estabeleceriam, por exemplo, limites quantitativos de transferência por município, estado ou ação orçamentária, além da listagem das ações elegíveis para recebimento de recursos — esta última definida com base em critérios de compatibilidade com o planejamento setorial e com as pactuações validadas nas instâncias de coordenação federativa.

Complementarmente, propõe-se que os ministérios produzam cartilha anual que torne públicos e inteligíveis o fundamento técnico das regras adotadas e o contexto setorial relevante para as decisões alocativas dos parlamentares, incluindo:

- o panorama estratégico do setor, com diagnóstico dos principais desafios, metas e prioridades do PPA;
- as intervenções prioritárias e as evidências disponíveis sobre sua efetividade esperada;
- os critérios territoriais de priorização, incluindo indicadores de vulnerabilidade, déficits de cobertura e metas de universalização;
- as pactuações sobre planejamento regional definidas nas instâncias de coordenação federativa setorial pertinentes; e

- o fluxo processual da emenda até o empenho, com cronograma típico e *checklist* preventivo.

Implementação:

Portarias anuais dos ministérios setoriais, seguindo o modelo já adotado nos Ministérios da Saúde (MS) e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). A padronização mínima de formato e conteúdo das cartilhas seria estabelecida por portaria da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), à semelhança da função já exercida por essa secretaria na edição do Manual Técnico de Orçamento.

Justificativa:

A compatibilidade formal entre emendas e planejamento setorial, embora juridicamente relevante, é insuficiente para orientar decisões alocativas substantivamente consistentes quando o universo de ações elegíveis é amplo e pouco hierarquizado. Em muitos casos, o parlamentar pode direcionar recursos a ações formalmente compatíveis com o orçamento do ministério, mas pouco aderentes às prioridades setoriais, aos critérios pactuados entre entes federativos ou às evidências disponíveis sobre necessidades territoriais e gargalos de implementação. O problema, portanto, não é apenas a ausência de vínculo jurídico com a programação orçamentária, mas a falta de parâmetros mais precisos que orientem, de forma inteligível e verificável, quais tipos de destinação são mais consistentes com os objetivos da política pública.

A proposta busca enfrentar esse problema por meio de dois instrumentos complementares. O primeiro são regras ministeriais vinculantes, capazes de delimitar de forma mais objetiva o espaço de destinação das emendas, indicando prioridades, condicionantes e critérios de elegibilidade alinhados ao planejamento setorial. O segundo são cartilhas ministeriais padronizadas, destinadas a tornar públicos o fundamento técnico dessas regras, o contexto setorial em que se inserem, as prioridades pactuadas e as informações operacionais relevantes para a formulação das emendas. Em conjunto, esses instrumentos reduzem a assimetria de informação entre Executivo e Legislativo e tornam mais visível o grau de aderência de cada emenda ao planejamento setorial.

A combinação entre regra vinculante e cartilha também responde ao fato de que, em muitos setores, a resistência política a restrições mais duras pode ser significativa. Ao explicitar os fundamentos técnicos, territoriais e intergovernamentais das prioridades definidas pelo Executivo, a cartilha não substitui a regra, mas ajuda a sustentá-la politicamente, criando custo

reputacional para tentativas de flexibilização arbitrária e ampliando a transparência do processo de definição das prioridades.

Dois ministérios já demonstram a viabilidade e a eficácia do modelo de regras vinculantes. O MS edita anualmente portarias com limites quantitativos por município para cada modalidade de emenda de custeio ao Sistema Único de Saúde (SUS), calculados em função das transferências regulares já realizadas e de indicadores de vulnerabilidade social. O MDS adota modelo semelhante para as ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com regras específicas de elegibilidade, vedação de destinação a obras e mecanismos para coibir o acúmulo excessivo de saldo parado em conta. Em ambos os casos, o instrumento é uma regra formal com parâmetros objetivos, não uma orientação meramente informativa.

Limites e riscos:

A adoção de parâmetros vinculantes depende de capacidade técnica e coordenação setorial que variam significativamente entre ministérios e áreas de política pública. Em setores menos institucionalizados, com bases de informação mais frágeis ou menor tradição de pactuação interfederativa, a formulação de critérios robustos e politicamente defensáveis pode ser mais difícil. Isso cria o risco de heterogeneidade excessiva entre áreas, com regras muito densas e operacionais em alguns setores e excessivamente genéricas em outros.

Há também risco de resistência parlamentar, sobretudo quando os parâmetros forem percebidos como restrição excessiva à prerrogativa alocativa. Em contextos de baixa convergência política entre Executivo e Congresso, a pressão por flexibilização pode deslocar-se para a arena administrativa, enfraquecendo a eficácia prática das regras. As cartilhas mitigam parcialmente esse risco ao aumentar a publicidade das prioridades e dos critérios, mas seu efeito depende da credibilidade das informações produzidas e da capacidade de gerar custo político para desvios. Por fim, se os parâmetros forem excessivamente rígidos ou mal calibrados, podem reduzir a capacidade de acomodar necessidades territoriais legítimas que não tenham sido antecipadas no planejamento ministerial.

Diretriz 2b: Aprimoramento do Portal de Obras Públicas

Propõe-se transformar o Portal de Obras Públicas do governo federal (Obrasgov.br) em ferramenta efetiva de suporte à decisão parlamentar sobre como alocar recursos, mediante aprimoramentos em duas dimensões:

- cumprimento efetivo da obrigatoriedade, já prevista na Portaria SEGES/ME 25.405/2020, de atualização da localização georreferenciada, execução física, estimativa técnica de custo de conclusão e status objetivo da obra; e
- criação de um módulo de interface voltado ao usuário parlamentar, com busca geográfica interativa, ranking automático de priorização por percentual de conclusão e população beneficiada, e identificação das obras que se enquadram nas hipóteses de emendas adicionais previstas no art. 3º, § 3º, da LC 210/2024.

Implementação:

Alteração do Decreto 10.899/2021 e atos correlatos, por iniciativa do Executivo, e possivelmente edição de portarias operacionalizando o módulo de interface, pelo Ministério da Gestão e Inovação (MGI).

Justificativa:

A legislação recente passou a atribuir prioridade à destinação de recursos para obras inacabadas, mas essa orientação só produz efeitos concretos se os tomadores de decisão dispuserem de informação confiável, atualizada e comparável sobre quais obras estão em andamento, em que estágio se encontram, quanto custa concluí-las e qual o potencial de benefício associado à sua finalização. Na ausência dessas informações, a prioridade legal tende a permanecer abstrata ou a ser aplicada de forma seletiva e pouco consistente, sem alterar substantivamente o padrão de alocação das emendas.

O Portal de Obras Públicas foi concebido para consolidar, em base única, informações sobre investimentos financiados com recursos federais. Em tese, ele oferece a infraestrutura necessária para apoiar escolhas alocativas mais racionais, especialmente no que diz respeito à identificação de obras paralisadas ou inacabadas. Na prática, porém, sua utilidade para a decisão parlamentar ainda é limitada por problemas de atualização, incompletude e desenho da interface. Relatório do TCU sobre obras paralisadas identifica problemas relevantes nesse sentido (TCU, 2024b). A proposta de aprimorar o Portal busca justamente converter um cadastro predominantemente técnico-administrativo em instrumento efetivo de suporte à formulação de emendas.

Isso exige, de um lado, o cumprimento efetivo das obrigações de alimentação da base, com dados mínimos padronizados sobre localização, execução física, custo de conclusão e status da obra. De outro, exige a criação de um módulo de consulta voltado ao usuário parlamentar, capaz de traduzir essas informações em ferramenta de decisão: busca geográfica,

identificação de obras elegíveis a aportes adicionais, priorização por critérios objetivos e visualização simplificada das alternativas de investimento. O objetivo não é substituir a escolha política do parlamentar, mas reduzir o custo de localizar oportunidades de alocação mais eficientes e mais aderentes à orientação legal de priorização de obras inacabadas.

Limites e riscos:

O principal risco da proposta é sua dependência da qualidade da informação produzida por múltiplos órgãos e sistemas setoriais. Se as bases continuarem incompletas, desatualizadas ou metodologicamente fragmentadas, o portal permanecerá incapaz de oferecer suporte confiável à decisão alocativa, mesmo com melhorias de interface. A experiência recente indica que esse risco é real: persistem inconsistências de atualização, lacunas em variáveis relevantes e coexistência de painéis paralelos mantidos por ministérios com classificações próprias.

Há também um risco de desenho institucional. Um portal concebido para fins técnico-administrativos não se transforma automaticamente em ferramenta útil para parlamentares apenas com a abertura de novas funcionalidades. Se a interface não for simples, intuitiva e orientada a problemas concretos de decisão, a plataforma pode continuar sendo subutilizada na prática. Além disso, o uso do portal depende de que a informação nele contida seja percebida como confiável e politicamente relevante; caso contrário, parlamentares podem continuar recorrendo a redes informais de informação, reproduzindo padrões de alocação pouco transparentes.

2.2 Diretrizes para desafios de legitimidade

As diretrizes para os desafios de legitimidade concentram-se no *enforcement* das normas de transparência e rastreabilidade reforçadas pela LC 210/2024 e pelas decisões subsequentes do STF no âmbito da ADPF 854. A atuação recente do Tribunal tem contribuído para elevar as exigências de identificação, divulgação e controle das emendas, mas esse processo tem ocorrido de forma predominantemente reativa e setorial: cada nova determinação responde a focos específicos de opacidade ou irregularidade identificados a posteriori, sem necessariamente alterar a arquitetura institucional que permite a reprodução desses problemas em outras frentes.

Esse ponto impõe uma ressalva importante ao alcance esperado de qualquer intervenção nessa esfera. A experiência recente sugere que o endurecimento normativo pode reduzir determinadas práticas, mas também induzir sua migração para novos arranjos formais ou informais. O deslocamento, após a declaração de inconstitucionalidade do orçamento secreto, da lógica de alocação política individualizada para as emendas de comissão é o exemplo mais

evidente. Risco semelhante existe em relação às emendas de bancada, caso a exigência de destinação a “projetos e ações estruturantes” permaneça desacompanhada de critérios mais objetivos para definir o que conta como estruturante.

As diretrizes a seguir procuram atuar em plano distinto e complementar ao das intervenções judiciais. Em vez de responder caso a caso a focos específicos de opacidade, elas buscam reduzir a recorrência desses problemas por meio de ajustes na própria arquitetura institucional das emendas. A Diretriz 3 enfrenta uma modalidade de execução estruturalmente pouco rastreável. A Diretriz 4, por sua vez, procura fortalecer de forma mais sistêmica os mecanismos de transparência e controle, mediante a integração dos portais, a priorização da fiscalização com base em risco e a ampliação do rastreamento financeiro até o beneficiário final. Essas medidas podem reduzir o espaço para desvios e facilitar sua detecção, mas não eliminam, por si sós, os incentivos políticos que favorecem sua reconfiguração em novas modalidades ou canais de execução.

Diretriz 3: Extinção das transferências especiais

Propõe-se a extinção das transferências especiais como modalidade de emenda parlamentar, com o retorno ao regime de transferência vinculada a programas e ações específicos do orçamento federal. A proposta não implica a eliminação das emendas individuais, mas apenas da modalidade de execução que dispensa a aderência programática.

As transferências especiais surgiram para atender a uma demanda real por agilidade nos repasses. Para preservar esse ganho, propõe-se que a extinção seja acompanhada de simplificação dos procedimentos de convênios e contratos de repasse. Essa simplificação incluiria a digitalização integral dos processos de celebração, a redução de etapas de aprovação para objetos de baixo valor ou risco, e a criação de modelos padronizados de plano de trabalho por tipo de intervenção. Medidas dessa natureza permitiriam preservar o ganho em celeridade sem abdicar da aderência programática e da capacidade de controle.

Caso a extinção das transferências especiais não seja politicamente viável, propõe-se a exigência de identificação precisa do objeto da emenda, vedada a designação genérica — padrão já aplicado pela LC 210/2024 às emendas de bancada e de comissão, mas não estendido às transferências especiais. As duas propostas são compatíveis: a exigência de objeto específico pode ser adotada como medida transitória enquanto as condições para a extinção não se consolidam.

Implementação:

Reforma constitucional para a extinção das transferências especiais. Caso a proposta se limite à medida subsidiária — o aperfeiçoamento dos requisitos de identificação do objeto no plano de trabalho —, a implementação poderia seguir dois caminhos: o mais rápido seria uma portaria conjunta, provavelmente do Ministério da Gestão e Inovação e do Ministério da Fazenda (MF), regulamentando o art. 8º da LC 210/2024; o mais robusto seria a alteração da própria LC 210/2024.

Justificativa:

As transferências especiais concentram, em uma mesma modalidade de execução, dois problemas centrais do ponto de vista institucional. O primeiro é a baixa aderência programática: ao dispensarem a vinculação a programas e ações específicos do orçamento federal, elas enfraquecem a conexão entre a emenda e o planejamento setorial, dificultando a avaliação de sua coerência com prioridades de política pública. O segundo é a baixa rastreabilidade: a maior liberdade conferida ao ente beneficiário na aplicação dos recursos reduz a capacidade de acompanhar, de forma padronizada e comparável, o destino final do gasto e os resultados por ele produzidos.

A proposta de extinguir essa modalidade busca recompor a conexão entre emenda, programação orçamentária e objeto financiado, recolocando a execução das emendas individuais no regime de transferências vinculadas. Isso não implica restringir a existência das emendas individuais como instrumento de representação parlamentar, mas apenas eliminar uma forma de execução que combina ampla discricionariedade local com menor capacidade de monitoramento e controle. Sob essa perspectiva, a extinção das transferências especiais é menos uma redução do espaço do Legislativo e mais uma tentativa de restabelecer condições mínimas de coordenação programática e responsabilização.

Ao mesmo tempo, a proposta reconhece que as transferências especiais responderam a uma demanda real por maior agilidade nos repasses e menor complexidade procedimental. Por isso, a extinção da modalidade só faz sentido como parte de um redesenho mais amplo dos instrumentos de transferência vinculada, com simplificação de convênios e contratos de repasse, digitalização de fluxos e redução de exigências desproporcionais para objetos de menor valor ou menor risco. A diretriz, portanto, não propõe mera reversão formal, mas a substituição de um arranjo problemático por outro capaz de preservar celeridade sem sacrificar aderência programática e rastreabilidade.

A gradação de exigências por risco e valor, sugerida na proposta, tem precedente normativo: a Lei 14.133/2021 (art. 5º) consagra a proporcionalidade como princípio licitatório, exigindo matriz de riscos apenas para contratações de grande vulto e dispensando esse e outros requisitos para contratações de menor complexidade. A redução de exigências documentais e prazos de aprovação encontra analogia (não equivalência) na classificação Capag (capacidade de pagamento) do Tesouro Nacional, que hoje gradua o acesso a crédito com garantia da União conforme a capacidade fiscal do ente.

Limites e riscos:

A principal limitação da proposta é sua baixa viabilidade política. As transferências especiais foram institucionalizadas precisamente porque atendem a interesses relevantes de parlamentares e governos subnacionais por maior autonomia e rapidez na execução. Sua extinção, portanto, enfrenta resistência previsível e dificilmente prosperará se for percebida apenas como retorno a um modelo burocraticamente mais lento e menos responsivo.

Há, além disso, um risco de substituição imperfeita. Se a extinção da modalidade não vier acompanhada de simplificação efetiva dos instrumentos alternativos, a pressão por celeridade e flexibilidade tende a se deslocar para outros arranjos, formais ou informais, potencialmente reproduzindo problemas semelhantes sob nova roupagem. Mesmo uma solução intermediária — como manter a modalidade, mas exigir maior detalhamento do objeto financiado — reduz apenas parte da opacidade atual e não elimina, por si só, a baixa aderência programática nem as dificuldades de monitoramento sistêmico associadas às transferências especiais.

Diretriz 4: Aprimoramento dos mecanismos de transparência e controle

Propõem-se três medidas complementares para aprimorar a arquitetura de transparência e controle das emendas parlamentares. As três atuam sobre o mesmo problema – insuficiências na infraestrutura disponível para acompanhar o uso dos recursos e avaliar o risco associado a cada transferência –, mas por vias distintas: a integração dos portais de transparência (Diretriz 4a) reduz o custo de acesso e interpretação das informações disponíveis para pesquisadores, sociedade civil e órgãos de controle; o índice de risco por emenda (Diretriz 4b) orienta, internamente, a priorização das atividades de fiscalização; e a generalização das contas específicas e das ordens de pagamento de parcerias (Diretriz 4c) estende o rastreamento financeiro dos recursos até o beneficiário final a todas as modalidades ainda não cobertas.

Diretriz 4a: Uniformização e integração dos portais de transparência

Propõe-se o aprofundamento da interoperabilidade já em curso entre os diferentes portais governamentais de monitoramento da aprovação e execução das emendas, mediante harmonização de variáveis, nomenclaturas e tratamentos de dados. Esse aprofundamento incluiria a criação de um código único de rastreabilidade para toda emenda parlamentar, reaproveitando o identificador já atribuído a cada emenda pelo Congresso Nacional no momento da proposição. No nível subnacional, propõe-se a fixação de padrões mínimos de qualidade da informação para os portais de transparência subnacionais, com cronograma gradual e apoio técnico aos municípios de menor capacidade administrativa, incluindo também o compartilhamento de bases entre os Tribunais de Contas.

Complementarmente, propõe-se a simplificação da interface de consulta pública de rastreamento ponta a ponta (Siga Brasil, do Senado), de modo a ampliar o acesso do controle social aos dados já disponíveis.

Implementação:

Ato normativo conjunto CGU/MGI para consolidar critérios de uniformização e integração dos sistemas do Executivo (SIOP/Ministério do Planejamento, Tesouro Transparente/MF, Portal da Transparência e Dados Abertos/CGU, TransfereGov/MGI). O código único de rastreabilidade está previsto no art. 14 do Projeto de Lei Complementar (PLP) 252/2025 (em tramitação). Recomenda-se que a regulamentação do código especifique formato técnico e prazos de adoção pelos sistemas estruturantes.

Regulamentação pelo Executivo Federal, com base no art. 48, §§ 1º, III, e 6º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 14-A, VI, do substitutivo ao PLP 252/2025, dos padrões mínimos de qualidade da informação para os portais dos entes beneficiários, com cronograma gradual e disponibilização gratuita de ferramentas de TI aos entes de menor capacidade administrativa, nos termos do §4º.

Regulamentação pelo TCU dos parâmetros de compartilhamento de bases de dados entre Tribunais de Contas, conforme previsto no art. 14-B do mesmo substitutivo.

Iniciativa do Congresso Nacional (Senado/Siga Brasil) para desenvolvimento de interface pública simplificada, complementar ao painel técnico já existente.

Justificativa:

A transparência das emendas parlamentares depende não apenas da existência de dados públicos, mas da possibilidade de reconstruir, de forma simples e confiável, a trajetória da

emenda desde sua proposição até a execução financeira e o beneficiário final. Hoje, essa reconstrução ainda é dificultada pela fragmentação entre sistemas, pela ausência de identificadores comuns, por nomenclaturas heterogêneas e por diferentes padrões de divulgação entre órgãos federais e entes subnacionais. O resultado é uma infraestrutura informacional pouco integrada, que eleva o custo do controle institucional e praticamente inviabiliza, para a maior parte dos usuários, o controle social contínuo e qualificado.

A uniformização e integração dos sistemas de execução orçamentária e financeira já estão em curso, impulsionada sobretudo por determinações do STF visando aprimorar a transparência e a rastreabilidade das emendas (CGU, 2025b e 2026; MGI, 2026). A diretriz aqui proposta é de continuidade e aprofundamento desse processo, porém mediante construção de uma base sistêmica de transparência, em lugar de sucessivas camadas de divulgação criadas de forma reativa e descoordenada. A harmonização de variáveis, a adoção de um código único de rastreabilidade e a definição de padrões mínimos de informação para todas as modalidades de emenda permitiriam conectar, em uma mesma trilha de dados, a autoria, a deliberação, o empenho, a transferência, a execução e o destinatário final dos recursos. Com isso, exigências adicionais de transparência deixariam de produzir sistemas paralelos e passariam a se apoiar em arquitetura informacional comum.

Uma medida chave é o tratamento uniforme do código de identificação de cada emenda nos diferentes sistemas de execução orçamentária e financeira. O Congresso Nacional já atribuiu um identificador numérico a cada emenda no momento da proposição, antes mesmo da aprovação orçamentária. Esse código, porém, foi desenvolvido primariamente para controle legislativo e transparência no Portal da Transparência, sem obrigatoriedade de adoção uniforme como campo integrador em todos os sistemas de execução. O substitutivo aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado para o PLP 252/2025, ainda em tramitação, supre essa lacuna: seu art. 14-A, I, exige a evidenciação, nos sistemas de escrituração da execução orçamentária, do código já utilizado no processo legislativo para identificação da emenda. O mesmo substitutivo (art. 14-A, V) torna obrigatório o uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP, art. 174 da Lei nº 14.133/2021) para contratações custeadas por emendas — complemento relevante à rastreabilidade ponta a ponta, cobrindo a etapa de contratação, hoje não tratada pelos demais sistemas aqui discutidos.

A justificativa da diretriz é, portanto, menos a produção de “mais dados” e mais a construção de dados interoperáveis, aptos a sustentar fiscalização, auditoria, pesquisa e monitoramento social de maneira cumulativa. Sem esse tipo de integração, mesmo avanços

importantes em publicidade tendem a gerar ganhos limitados, porque a informação continua dispersa e de difícil recomposição.

Limites e riscos:

Trata-se de diretriz intensiva em coordenação federativa, integração tecnológica e padronização administrativa. Sua implementação exige cooperação entre múltiplos órgãos federais, além de capacidade de indução sobre estados e municípios, cujas estruturas informacionais e rotinas de transparência são bastante desiguais. Isso cria risco de implementação parcial ou assimétrica, com avanços relevantes na esfera federal, mas persistência de gargalos nos pontos da cadeia em que a execução depende de entes subnacionais.

Há também um risco de “transparência sem usabilidade”. A simples integração das bases não garante, por si só, controle social mais efetivo se a interface pública continuar excessivamente técnica, pouco intuitiva ou mal adaptada à consulta por não especialistas. Em outras palavras, é possível produzir uma arquitetura mais coerente do ponto de vista administrativo sem necessariamente reduzir, na mesma proporção, o custo de uso da informação por jornalistas, pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos em geral.

Diretriz 4b: Índice de risco por emenda

Propõe-se a criação de um sistema automatizado que atribuiria risco a cada emenda no momento do empenho e emitiria alertas automáticos para os órgãos de controle. O esquema de pontuação combinaria três aspectos:

- Tipo de gestor. Fundos setoriais regulares receberiam pontuação de menor risco; órgãos federais estruturados teriam pontuação de risco médio; e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) constituídas há menos de cinco anos, de risco elevado.
- Modalidade de transferência. Aplicações diretas com projeto executivo aprovado receberiam pontuação de menor risco; convênios tradicionais, de risco médio; e os demais, pontuação mais elevada.
- Histórico do beneficiário. Pontuação com base em prestações de contas e auditorias anteriores, penalizando-se atrasos e ressalvas graves.

O algoritmo classificaria cada emenda em três faixas, com estratégias diferenciadas de fiscalização: verde (por amostragem), amarelo (acompanhamento padrão) e vermelho (prioridade absoluta nos planos de auditoria). A classificação seria pública, permitindo que beneficiários com pontuação alta regularizassem sua situação antes do repasse.

Outros aspectos poderiam ser acrescidos para cômputo da pontuação, inclusive para incentivar transparência. Uma possibilidade é o registro público de eventuais solicitações de direcionamento de emendas feitas por prefeitos, órgãos públicos e demais entidades. Ao receber uma solicitação, cada parlamentar teria a opção de registrá-la em sistema eletrônico mantido pelo Congresso. Emendas acompanhadas de solicitação registrada receberiam pontuação menor no índice, criando estímulo gradual à transparência. O índice ficaria sob a responsabilidade da CGU, mas poderia gerar alertas automáticos para outros órgãos de controle.

Complementarmente, o alerta automático poderia se estender às unidades de controle setorial dos ministérios. Essa medida, no entanto, trata de relações hierárquicas dentro do próprio Executivo — entre o gabinete ministerial e as unidades técnicas de controle interno —, não do fluxo de informação entre Executivo, Legislativo e órgãos de controle externo, que é o foco desta diretriz.

Implementação:

Instrução Normativa Conjunta (CGU, MF e MGI), considerando o precedente da Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU 5/2018, que instituiu "nota de risco individualizada" para transferências voluntárias no Portal de Convênios/Transferegov. A integração de alertas automáticos para o TCU — órgão vinculado ao Legislativo — exigiria acordo de cooperação técnica com a CGU.

Justificativa:

A ampliação da transparência não elimina a necessidade de priorização no controle. Diante do volume de emendas, da diversidade de modalidades de execução e da limitação de capacidade operacional dos órgãos de fiscalização, é pouco realista supor que todas as emendas possam ser acompanhadas com igual intensidade. A criação de um índice de risco por emenda procura justamente enfrentar esse problema por meio de triagem *ex ante*, permitindo identificar combinações de características associadas a maior probabilidade de irregularidade e orientar, com base nelas, a atuação preventiva dos órgãos de controle.

A lógica da proposta é semelhante à já adotada em outras áreas da administração pública, que também consideram concentração de recursos e natureza do objeto financiado entre os aspectos adicionais mencionados acima para produzir uma classificação de risco. Em vez de depender exclusivamente de denúncias, auditorias aleatórias ou decisões judiciais reativas, o sistema permitiria concentrar atenção institucional nos casos mais sensíveis, aumentando a chance de detectar problemas antes que se consolidem.

Além disso, o índice tem potencial de produzir efeitos comportamentais. Ao tornar mais previsível que determinadas combinações de fatores acionem monitoramento mais intenso, a ferramenta pode elevar o custo esperado de estratégias oportunistas e induzir maior cautela na formulação e execução das emendas. Seu valor, portanto, não é apenas operacional, mas também dissuasório.

Limites e riscos:

A eficácia do índice depende diretamente da qualidade, completude e integração das bases de dados utilizadas para alimentá-lo. Se as informações forem insuficientes, inconsistentes ou pouco padronizadas, o sistema tenderá a produzir classificações pouco confiáveis, reduzindo sua utilidade prática e podendo até direcionar esforços de fiscalização para alvos inadequados.

Há também risco de adaptação estratégica. Uma vez conhecidos — formal ou informalmente — os critérios que elevam a pontuação de risco, atores podem ajustar seu comportamento para evitar sinais mais visíveis de irregularidade sem alterar substantivamente práticas problemáticas. O uso de estratégias diferenciadas de fiscalização por faixas mitiga parcialmente esse risco, haja vista que mesmo na faixa verde haveria fiscalização por amostragem. Mesmo assim, haveria necessidade de revisão periódica dos parâmetros, uso de técnicas analíticas mais sofisticadas e combinação do índice com outras formas de inteligência e fiscalização. Além disso, o índice não substitui a decisão substantiva dos órgãos de controle: ele é instrumento de priorização, não mecanismo autônomo de prova ou responsabilização.

Diretriz 4c: Generalização das contas específicas de emenda e das ordens de pagamento de parcerias

Propõe-se a extensão das contas bancárias específicas de emenda e das ordens de pagamento de parcerias (OPP) a todas as modalidades de emendas orçamentárias ainda não alcançadas por essa exigência. O mecanismo vincula cada empenho a uma conta bancária exclusiva e identifica nominalmente cada destinatário final dos recursos, permitindo acompanhar a emenda desde a autorização orçamentária até o beneficiário final.

Implementação:

Portarias conjuntas do Executivo, seguindo o modelo já adotado para as transferências especiais pela Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025.

Justificativa:

A rastreabilidade financeira é condição necessária para o controle efetivo das emendas parlamentares, sobretudo quando sua execução envolve múltiplos intermediários, repasses a entes subnacionais ou parcerias com organizações da sociedade civil. Nesses contextos, a ausência de mecanismos padronizados de segregação e identificação do fluxo financeiro facilita a opacidade, dificulta a reconstituição do percurso do recurso e amplia o espaço para desvios ou usos incompatíveis com o objeto financiado.

As contas bancárias específicas de emenda e as ordens de pagamento de parcerias respondem diretamente a esse problema. Ao vincular cada empenho a uma conta exclusiva e registrar nominalmente os pagamentos aos destinatários finais, esses instrumentos reduzem a possibilidade de circulação de recursos por “contas de passagem”, limitam a mistura com outras fontes de financiamento e tornam mais simples o rastreamento da execução financeira até o beneficiário final. A adoção do mecanismo em modalidades específicas, por determinação do STF e regulamentação do Executivo, já demonstrou sua utilidade como resposta a focos concretos de irregularidade.

A generalização da exigência para todas as modalidades ainda não alcançadas busca substituir essa lógica reativa por uma arquitetura preventiva e uniforme de rastreamento financeiro. Em vez de estender o mecanismo apenas depois que uma modalidade se revela problemática, a diretriz propõe fechar antecipadamente espaços de opacidade que possam se tornar refúgio para práticas irregulares deslocadas de outras modalidades já mais controladas.

Limites e riscos:

A principal limitação da proposta é operacional. A generalização do mecanismo exige adaptação de fluxos bancários, sistemas administrativos e rotinas de execução em diferentes contextos institucionais, inclusive quando a emenda é executada por entes subnacionais com capacidades administrativas muito desiguais. Isso pode tornar a implementação mais lenta, custosa e sujeita a assimetrias entre modalidades e tipos de beneficiário.

Há também o risco de que a maior rastreabilidade financeira não seja acompanhada, na mesma velocidade, por capacidade analítica dos órgãos de controle para processar e utilizar o volume adicional de dados gerado. Nessa hipótese, o sistema pode ampliar a produção de informação sem converter integralmente esse ganho em fiscalização mais efetiva. Por isso, a medida tende a produzir melhores resultados quando combinada com iniciativas de integração de bases, automação de alertas e priorização de risco, como as previstas nas diretrizes 4a e 4b.

3 CONCLUSÃO

Este relatório tomou como ponto de partida dois tipos de desafios das emendas parlamentares ao orçamento, de efetividade e de legitimidade, para propor diretrizes ao aperfeiçoamento do modelo vigente. A distinção entre esses dois tipos, central para a organização do diagnóstico, determina também o tipo de resposta disponível em cada caso: na esfera da efetividade, o desafio é de compatibilidade de incentivos, o que limita o alcance de intervenções regulatórias e exige que as propostas sejam desenhadas em função dos incentivos dos atores que as adotariam e implementariam; na esfera da legitimidade, o desafio é predominantemente de *enforcement*, o que torna intervenções regulatórias mais promissoras, desde que acompanhadas de mecanismos independentes de fiscalização.

Na esfera da efetividade, as diretrizes propostas articulam dois tipos de intervenção complementares. A principal — a análise de mérito pelas comissões temáticas permanentes — aposta na existência, nessas arenas, de incentivos relativamente maiores para internalizar os custos coletivos das decisões alocativas dentro de cada área de política pública, em comparação com a lógica prevalecente na CMO. As demais diretrizes de efetividade — parâmetros vinculantes, cartilhas ministeriais e aprimoramento do Portal de Obras — atuam como suporte normativo e informacional, reduzindo a assimetria entre o planejamento setorial e as escolhas parlamentares no momento da formulação. Seu efeito depende, em parte, da credibilidade atribuída pelos parlamentares às informações produzidas pelo Executivo — condição que tende a ser mais favorável quando a distância ideológica entre o presidente e a maioria parlamentar é menor.

Na esfera da legitimidade, as diretrizes propostas — extinção das transferências especiais, uniformização dos portais de transparência, índice de risco por emenda e generalização de contas específicas e ordens de pagamento — incidem sobre o *enforcement* de normas já existentes. Seu alcance está condicionado pela dinâmica de migração documentada ao longo do período analisado: o endurecimento normativo tende a deslocar práticas irregulares para novos arranjos informais, e não há garantia de que as intervenções propostas rompam esse padrão. O que elas fazem é aumentar o custo das práticas irregulares e ampliar a rastreabilidade do gasto de forma integrada entre modalidades, reduzindo o espaço disponível para desvios sem eliminá-lo.

As duas esferas, embora distintas no diagnóstico e no tipo de solução, não são independentes do ponto de vista prático. Uma maior articulação das emendas com o planejamento setorial — objetivo das diretrizes de efetividade — tende a reduzir a pulverização

e a aumentar o valor médio por emenda, o que facilita o monitoramento e o controle. Inversamente, maior transparência e rastreabilidade — objetivo das diretrizes de legitimidade — aumenta o custo político de usos irregulares e pode, à margem, desincentivar a apresentação de emendas com finalidade exclusivamente distributiva. Essa complementaridade não garante efetividade conjunta, mas sugere que as duas esferas se reforçam mutuamente quando as intervenções avançam em paralelo.

As diretrizes propostas neste relatório adotam, deliberadamente, um recorte bipartite do processo orçamentário, centrado nas relações entre Executivo e Legislativo, escolha que decorre da centralidade da distribuição de poderes para o diagnóstico desenvolvido. Esse recorte deixa de fora a participação da sociedade civil na formulação das decisões orçamentárias, dimensão à qual a Constituição de 1988 atribuiu importância normativa, ainda que sem instituir, no caso específico do orçamento, mecanismos deliberativos vinculantes equivalentes aos que organizam a relação Executivo-Legislativo (Zigoni e Moroni, 2022). As diretrizes de legitimidade aqui propostas, com o propósito de aprimorar os mecanismos de transparência e controle, ampliam o controle social, no sentido de viabilizar o monitoramento e a fiscalização do gasto pelo cidadão, mas não constituem mecanismos de participação social na formulação das decisões alocativas. Iniciativas nesse sentido são um caminho possível de articulação entre emendas parlamentares e participação social.

Cabe, por fim, situar as diretrizes em relação a propostas mais restritivas. Tollini e Bijos (2021), por exemplo, propõem a extinção das emendas individuais e de bancada estadual, e preservação das emendas de comissão. No caso das individuais, por causa dos problemas de personalismo e paroquialismo, bem como os de pulverização e perda de visão macro do impacto do gasto. No caso das de bancada, por ser inconsistente com a lógica de organização do sistema de comissões, que é temática e não territorial. Entendemos que, independentemente do mérito, essas propostas têm baixa aderência aos incentivos políticos de uma maioria dos parlamentares. Além disso, elas não endereçam o problema central identificado no diagnóstico, qual seja, a ausência de mecanismos que induzam o Legislativo a internalizar os custos coletivos do gasto via emendas. Em realidade, o histórico do período analisado revela que restrições normativas que contrariam os incentivos parlamentares tendem a produzir mecanismos informais substitutos. O resultado mais provável de medidas proibitivas seria, portanto, o surgimento de novos arranjos de influência parlamentar sobre o gasto, menos visíveis e menos controláveis do que as modalidades formais existentes. Esse padrão, já discutido na seção 1.3, não é exclusivo do caso brasileiro.

As diretrizes deste relatório partem de premissa distinta. Em vez de pressupor que os problemas das emendas parlamentares possam ser resolvidos por simples supressão de modalidades ou por restauração de um controle centralizado do Executivo sobre a alocação do gasto, o relatório assume que reformas institucionalmente sustentáveis precisam ser compatíveis com os incentivos dos atores que as adotariam e implementariam. Isso não implica considerar satisfatório o arranjo vigente, nem negar a gravidade dos seus problemas de efetividade e legitimidade. Implica, antes, reconhecer que o aperfeiçoamento viável é aquele capaz de operar dentro dos constrangimentos do sistema político, buscando reduzir seus efeitos mais disfuncionais sem depender de soluções que contrariem frontalmente a lógica de representação e de disputa distributiva que estrutura o comportamento parlamentar. Identificar esses constrangimentos e deles extrair implicações para o desenho de intervenções factíveis é, em última instância, a principal contribuição que uma análise institucional pode oferecer ao debate sobre a reforma das emendas parlamentares.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Brasília: Ipea, 2025 (Texto para Discussão 3163).

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.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Editora Universidade de Brasília, 1981.

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 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 1739948). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1739948>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Ação Direta de Inconstitucionalidade 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 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, 2025a. (Relatório Técnico 1813275). Disponível em: <https://ecgu.cgu.gov.br/relatorio/1792171>. Acesso em: 15 jan. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência integra dados sobre apoiadores de emendas parlamentares.** Brasília: CGU, ago. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/08/portal-da-transparencia-integra-dados-sobre-apoiadores-de-emendas-parlamentares>. Acesso em: 1 jun. 2026.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência amplia acesso a dados sobre emendas individuais feitas por transferências especiais.** Brasília: CGU, 20 maio 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2026/05/portal-da-transparencia-amplia-acesso-a-dados-sobre-emendas-individuais-feitas-por-transferencias-especiais>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** Companhia das Letras, 2021.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; VON HAGEN, Jürgen. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. **European Journal of Political Economy**, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

HALLERBERG, Mark; VON HAGEN, Jürgen. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: POTERBA, James M.; VON HAGEN, Jürgen (Eds.), **Fiscal Institutions and Fiscal Performance.** Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

MGI – MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS. **Plataforma federal Transferegov para gestão de recursos de parcerias passa a ser disponibilizada a estados; Rio Grande do Norte é o primeiro a aderir.** Brasília: MGI, 9 mar. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2026/marco/plataforma-federal-transferegov-para-gestao-de-recursos-de-parcerias-passa-a-ser-disponibilizada-a-estados-rio-grande-do-norte-e-o-primeiro-a-aderir>. Acesso em: 1 jun. 2026.

OLSON, Mancur. **The rise and decline of nations.** New Haven: Yale University Press, 1982.

PALMEIRA, Dalmo Jorge Lima. **Emendas parlamentares: uma proposta de alinhamento aos objetivos de políticas públicas.** Projeto de Intervenção apresentado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2025.

PRAÇA, Sérgio; ALMEIDA, Acir. **Emendas orçamentárias no pós-2014: Uma análise institucional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2026 (Relatório de pesquisa).

REIS, Elisa Maria Pereira. O Estado nacional como ideologia: o caso brasileiro. **Revista Estudos Históricos**, v. 1, n. 2, p. 187-203, 1988.

SANTOS, Manoel Leonardo; ALMEIDA, Acir. **O Legislativo na alocação do orçamento: Entre regras formais e práticas informais.** Rio de Janeiro: Ipea, 2026 (Relatório de pesquisa).

SHUGART, Matthew Soberg. The inverse relationship between party strength and executive strength: a theory of politicians' constitutional choices. **British Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 1-29, 1998.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU aponta deficiências em obras de pavimentação da Codevasf.** Brasília, 13 nov. 2024a. 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 2.600/2024 – Plenário. Diagnóstico das obras paralisadas: terceiro ciclo de acompanhamento, atualização do cenário de obras paralisadas financiadas com recursos da União (ano 2024). Processo TC 021.731/2019-5. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília: TCU, 4 dez. 2024b.

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

TOLLINI, Hélio. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária.** Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

TOLLINI, Helio; BIJOS, Paulo. **Por um novo modelo de emendas ao orçamento.** Brasília: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, 2021 (Estudo Técnico 22).

ZIGONI, Carmela; MORONI, José Antônio. Orçamento sem cidadania: impedimentos à participação e controle social no Brasil. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança orçamentária no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea; Brasília: CEPAL, 2022.