CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA
FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO

Clarissa Perna
Igor Eto
Lana Faria
Matheus Braga
Nathália Milagre

O FUTURO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL

São Paulo
2025

Clarissa Perna
Igor Eto
Lana Faria
Matheus Braga
Nathália Milagre

O FUTURO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Liderança Pública e à Fundação Armando Alvares Penteado, como parte dos requisitos para conclusão do curso de pós-graduação Master em Liderança, Política e Gestão Pública.

Orientadores: Profa. Dra. Anny Medeiros e Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho

São Paulo
2025

RESUMO

A presente monografia analisa a evolução das emendas parlamentares no Brasil, com ênfase nas mudanças ocorridas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, após a introdução do caráter impositivo por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015. O estudo investiga como essas emendas transformaram a dinâmica do orçamento público, alterando o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, e avalia os impactos dessa nova realidade na alocação de recursos federais. Com base em análise técnica, dados orçamentários e acontecimentos políticos recentes — como as controvérsias em torno das chamadas “Emendas Pix” —, o trabalho propõe dois caminhos possíveis para aprimorar a governança orçamentária: (i) a criação de um Conselho de Gestão Orçamentária, com participação de diferentes Poderes, para fortalecer a transparência e o controle das emendas; e (ii) a vinculação do pagamento de emendas ao desempenho fiscal da União, de forma a garantir maior previsibilidade e responsabilidade na execução. A pesquisa conclui que, embora as emendas parlamentares representem uma importante ferramenta de descentralização de recursos e resposta às demandas locais, é fundamental estabelecer mecanismos que assegurem a eficiência, a transparência e o impacto positivo dessas transferências na vida da população brasileira.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Orçamento público; Emendas impositivas; Relação entre Poderes; Eficiência do gasto público; Governança orçamentária.

ABSTRACT

This monograph analyzes the evolution of parliamentary amendments in Brazil, with an emphasis on the changes that followed the promulgation of the 1988 Federal Constitution and, in particular, the introduction of their mandatory nature through Constitutional Amendment No. 86/2015. The study investigates how these amendments have transformed the dynamics of the public budget, shifting the balance of power between the Legislative and Executive branches, and assesses the impact of this new reality on the allocation of federal resources. Based on technical analysis, budgetary data, and recent political developments—such as the controversy surrounding the so-called “Pix Amendments”—this work proposes two possible paths to improve budgetary governance: (i) the creation of a Budget Management Council, composed of members from different branches of government, to enhance transparency and oversight of amendments; and (ii) linking the payment of amendments to the fiscal performance of the federal government, aiming to ensure greater predictability and responsibility in execution. The research concludes that, while parliamentary amendments represent an important tool for decentralizing resources and addressing local demands, it is essential to establish mechanisms that guarantee efficiency, transparency, and a positive impact of these transfers on the lives of the Brazilian population.

Keywords: Parliamentary amendments; Public budget; Mandatory amendments; Balance of powers; Public spending efficiency; Budgetary governance.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 5

2 ORÇAMENTO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES 7

2.1 Linha do tempo 8

2.2 Modalidades de Emendas Parlamentares 10

2.2.1 Emendas Individuais 10

2.2.1.1 Individuais - Transferências com Finalidade Definida 11

2.2.1.2 Individuais - Transferências Especiais 11

2.2.2 Emendas Coletivas 11

2.2.2.1 Emendas de Bancada 11

2.2.2.2 Emendas de Comissão 12

2.2.3 Emenda de Relator 12

3 DINÂMICA ATUAL E FATO POLÍTICO 13

3.1 Execução orçamentária 13

3.2 Dinâmica e fato políticos 18

3.2.1 Os olhares sobre as Emendas Parlamentares 19

3.2.2 Fato Político 20

4 HIPÓTESES 23

4.1 Instituição de um Conselho de Gestão Orçamentária 24

4.2 Instituição de cronograma de pagamentos vinculados ao desempenho fiscal 27

5 CONCLUSÃO 37

REFERÊNCIAS 41

1 INTRODUÇÃO

A história das emendas parlamentares no Brasil está intrinsecamente ligada à evolução constitucional do país, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essas emendas surgiram como um mecanismo para que os legisladores influenciassem a alocação orçamentária e as direções políticas, refletindo o espírito democrático da era pós-autoritária.

Nos últimos anos, as emendas parlamentares passaram a ter caráter impositivo, conferindo maior autonomia e poder de decisão aos parlamentares na destinação de recursos públicos. A principal mudança ocorreu em 2012, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, que determinou que uma parcela do orçamento da União deveria ser obrigatoriamente destinada às emendas apresentadas pelos deputados e senadores. Antes dessa emenda, as emendas parlamentares eram apenas sugestões, ficando a critério do governo decidir sobre sua execução, o que frequentemente resultava em um descompasso entre as demandas locais e as prioridades do Executivo.

Com a implementação das emendas impositivas, os parlamentares passaram a desempenhar um papel mais ativo na alocação de recursos, possibilitando o atendimento mais efetivo das necessidades de suas comunidades. Dessa forma, as emendas impositivas se consolidaram como uma ferramenta relevante para a promoção de projetos e obras de interesse público, representando um avanço na dinâmica política brasileira.

No entanto, apesar de a independência do Parlamento em relação ao Poder Executivo ser um princípio fundamental da democracia, a introdução das emendas impositivas gerou um intenso debate sobre a possível invasão de competências entre os poderes. Ao direcionarem recursos para projetos específicos, os parlamentares podem extrapolar sua função legislativa e interferir na execução orçamentária do Executivo.

Nesse contexto, as emendas impositivas impactam a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo de diversas maneiras, apresentando tanto desafios quanto oportunidades para a governança no Brasil. De um lado, essas emendas fortalecem o Legislativo ao conferir maior influência aos parlamentares na alocação de verbas públicas, aumentando a pressão sobre o Executivo para atender a essas demandas. Esse cenário fomenta um ambiente de negociação constante, no qual o governo

precisa buscar apoio parlamentar para garantir a aprovação de suas políticas e projetos, gerando uma relação de interdependência entre os poderes.

Por outro lado, o Executivo, responsável pela implementação das políticas públicas, pode se ver compelido a atender a demandas que não necessariamente se alinham com suas prioridades estratégicas. Em um cenário extremo, as emendas impositivas podem levar a um desequilíbrio institucional, no qual o Legislativo exerce total autonomia sobre a alocação orçamentária, enquanto o Executivo precisa constantemente negociar sua agenda com o Congresso para garantir governabilidade.

Percebemos, então, que a discussão em torno das emendas parlamentares levanta questionamentos sobre seus impactos na gestão pública, como a fragmentação do orçamento e as dificuldades de planejamento a longo prazo. Embora tenham sido fundamentais para moldar o cenário legislativo brasileiro, as emendas também são alvo de críticas. Alguns estudiosos argumentam que o uso excessivo desse mecanismo reflete um fenômeno de "hiperreformismo aparente", no qual inúmeras mudanças são implementadas sem alterar substancialmente a estrutura constitucional (Horr, 2024).

O presente trabalho analisa a relação entre o orçamento público e as emendas parlamentares na última década, demonstrando as transformações na execução dos recursos e os efeitos dessa dinâmica na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo. A pesquisa traça um histórico das mudanças nas emendas parlamentares até o fato político de 2024, quando as chamadas "Emendas Pix" foram questionadas por sua falta de transparência, levando o Supremo Tribunal Federal a determinar critérios mais rigorosos de rastreabilidade, além de restringir a execução de emendas destinadas à saúde à autorização do SUS.

Essa perspectiva sugere que, embora as emendas possam atender a demandas imediatas, elas também podem contribuir para a percepção de instabilidade na ordem constitucional. Dessa forma, é essencial analisar os impactos dessa mudança a longo prazo e buscar mecanismos que garantam a eficiência e a transparência na utilização dos recursos públicos.

Diante desse cenário, este estudo avalia duas hipóteses amplamente debatidas como alternativas para mitigar os conflitos em torno das emendas parlamentares. A pesquisa explora as dificuldades e oportunidades da implementação dessas hipóteses, considerando sua viabilidade técnica e política, bem como a experiência internacional sobre o tema.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES

Para realizar políticas públicas e prestar serviços à população, os governos dependem da arrecadação de receitas para financiar suas despesas. A maior parte dessas receitas são provenientes de tributos, incidentes no processo produtivo, no fluxo de rendas e no estoque de riqueza da sociedade. A contrapartida à renda auferida pelo setor público é a provisão de serviços públicos, destacando-se os serviços de educação, saúde e segurança. Adicionalmente, fazem parte também das receitas aquelas provenientes de empréstimos; e das despesas, aquelas para pagamento dos serviços e amortização das dívidas.

O orçamento brasileiro é promulgado anualmente, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que orienta cada ente federativo com a estimativa da receita e fixação da despesa. No processo de planejamento orçamentário, o Poder Executivo envia para o Legislativo a proposta da LOA que deve ser amplamente discutida. Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF), no caso da União, o envio do projeto do orçamento de um ano deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano anterior, prazo que tem o objetivo de garantir tempo suficiente para discussão e participação representativa da sociedade, dando legitimidade democrática e política ao instrumento legal.

Nesse processo descrito, os deputados e senadores fazem os ajustes que julgam necessários por meio de emendas à proposta da LOA, mas, como é sabido, essas alterações não se limitam apenas à lei orçamentária. De acordo com Zuccolotto et al. (2015), as emendas parlamentares são "instrumentos de alteração da lei ou da Constituição, utilizados pelos membros do Congresso Nacional para introduzir mudanças nos projetos de lei ou nas propostas de emenda à Constituição". O presente trabalho, no entanto, vai tratar de “emendas parlamentares” ou “emendas” (EP) apenas aquelas de alterações orçamentárias, como são popularmente conhecidas.

As emendas parlamentares, como as conhecemos hoje, são fruto da evolução do processo legislativo brasileiro e da consolidação do regime democrático, com raízes na CRF. A partir de então, elas adquiriram um papel central na elaboração das leis, servindo como um mecanismo de participação dos parlamentares no processo orçamentário, permitindo a destinação de recursos para suas bases eleitorais. Essa ferramenta consolidou-se como um importante instrumento de relacionamento entre

os parlamentares e o Executivo, com implicações diretas nas políticas públicas e na distribuição de recursos da União.

A introdução dessas emendas foi parte de um movimento maior em direção à governança participativa, permitindo que os legisladores propusessem mudanças que poderiam atender às necessidades locais e nacionais. A partir desse entendimento mais amplo, serão apresentadas duas seções para traçar uma linha do tempo na evolução das emendas e elucidar as modalidades existentes no âmbito federal brasileiro.

2.1 Linha do tempo

As primeiras manifestações de alterações em projetos de lei podem ser encontradas nos períodos colonial e imperial. No entanto, eram práticas pontuais e não institucionalizadas. Com a Proclamação da República, o processo legislativo se torna mais formalizado, e as emendas começam a ser utilizadas como instrumento para a negociação política e a defesa de interesses específicos.

As EP no Brasil tornaram-se uma forma de “fazer política” na Constituição de 1988, que marcou a transição de um regime autoritário para um regime democrático. Este período foi caracterizado por um aumento na participação popular e pela apresentação de inúmeras emendas populares, refletindo o desejo de uma governança inclusiva (McDonald, 2022).

Apesar de poderem ser encontradas de maneira isolada em momentos anteriores, é a Constituição que consagra as emendas como um direito dos parlamentares, estabelecendo regras claras para sua apresentação e discussão. A Carta Magna garante a participação popular no processo legislativo por meio dessa possibilidade de alteração, fortalecendo a democracia representativa, estabelecendo uma estrutura que permite aos legisladores proporem emendas, e assim abordar questões regionais e nacionais específicas por meio do processo legislativo (Martínez-Lara, 2017).

Apesar de dispor sobre a viabilidade, a CRF não regulamentou a utilização das emendas, o que veio a acontecer com a Resolução nº 2 do Congresso de 1995, que, conforme relata Luiz Guilherme Schymura, estabeleceu dois tipos de emendas, a saber, as individuais e as coletivas. A primeira tinha o intuito de representar os interesses mais locais e regionais (de origem dos parlamentares) e tinha previsão de

até vinte por legislador. Já as emendas coletivas, de bancada e comissão, tinham um foco mais estruturante, com previsão de até dez emendas para as bancadas estaduais, até cinco para bancadas regionais e até cinco para comissões permanentes. Naquele momento, nenhuma das modalidades de emendas tinha obrigatoriedade de execução.

Antes de 2015, as EP, por não serem de execução obrigatória, eram muitas vezes ignoradas pelo Poder Executivo. Esse cenário mudou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que introduziu as chamadas “emendas impositivas”, determinando que uma parcela dos recursos do orçamento fosse obrigatoriamente destinada à execução das emendas individuais.

A EC nº 86/2015 fortaleceu o poder dos parlamentares na definição das prioridades orçamentárias, ao garantir a execução de suas emendas. Foi estipulado que 1,2% da Receita Corrente Líquida[1] (RCL) do ano anterior deveria ser destinada a emendas individuais, institucionalizando assim o papel das emendas parlamentares no processo orçamentário (Horr, 2024). Também introduziu mecanismos para garantir transparência e conformidade, exigindo que a execução dessas emendas aderisse aos princípios de responsabilidade fiscal (Horr, 2024). Por fim, a norma também introduziu a regra de impositividade, no qual o contingenciamento do orçamento das emendas deveria ser proporcional ao das despesas discricionárias.

No contexto de aumento da influência do Poder Legislativo sobre o orçamento, em 2019, a impositividade foi ampliada para as Emendas Parlamentares de bancada (RP-7), por meio da Emenda Constitucional nº 100/2019, obrigando o governo a executá-las à razão de 1% da RCL. Também naquele ano, surgiram as denominadas "Emendas Pix", que permitiram a transferência de recursos para estados e municípios sem uma destinação específica (plano de trabalho de convênios, por exemplo). Além disso, naquele ano, o Congresso Nacional aprovou a criação de novas categorias de emendas, como as de comissões permanentes (RP-8) e as de relator-geral (RP-9), que ficaram conhecidas como "Orçamento Secreto".

---

[1] A RCL é o somatório das receitas correntes, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF. As deduções mais relevantes são as repartições de receitas tributárias previstas na constituição e as contribuições dos servidores aos regimes de previdência. *In:* TESOURO TRANSPARENTE. Brasília: Tesouro Nacional, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios#:~:text=A%20D%C3%ADvida%20Consolidada%20do%20Ente,pela%20respectiva%20esfera%20de%20governo>. Acesso em: 08/02/2025.

A influência e poder na destinação de recursos ficou mais evidente na Saúde, já que existe determinação para que 50% dos valores das emendas individuais sejam destinados para a área. Para exemplificar esse aumento da influência, é possível citar o ano de 2021, quando os recursos das emendas de relator para a saúde aumentaram em 165%, totalizando R$ 6,1 bilhões. Nos anos seguintes, esse movimento continuou presente e o Ministério da Saúde foi o principal destinatário dos valores empenhados de emendas.

Já em 2022, a temática passou a ser muito discutida na esteira das campanhas eleitorais, sendo que, na sequência, em dezembro daquele ano, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucionais as emendas de relator, devido à falta de transparência e controle. Ainda naquele mês, o Congresso Nacional aprovou a PEC da Transição, que permitiu a alocação de recursos das emendas no orçamento de 2023 e aumentou o volume de emendas individuais, com uma nova distribuição entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. O desenrolar desses fatos será discutido no terceiro capítulo.

Na próxima seção, serão apresentadas as modalidades de emendas parlamentares no Brasil.

2.2 Modalidades de Emendas Parlamentares

Como pode ser observado, ao longo das últimas três décadas, algumas modalidades de emendas parlamentares foram criadas no país, com regras e objetivos distintos. A seguir, estão descritas e definidas as emendas que estiveram ou estão vigentes no âmbito federal, no entanto, é importante ressaltar que muitas delas estão sendo replicadas para os estados e, em alguns casos, até para municípios.

2.2.1 Emendas Individuais

As emendas individuais são propostas apresentadas por cada deputado federal ou senador para o orçamento do governo. Essas emendas permitem que cada parlamentar financie demandas específicas de sua base eleitoral, seja em seu estado ou região.

As emendas individuais podem ser direcionadas para órgãos da administração pública direta e indireta em níveis federal, estadual ou municipal, consórcios públicos,

empresas públicas, sociedades de economia mista ou entidades privadas sem fins lucrativos.

Pelo menos metade do valor apresentado por cada parlamentar deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

As emendas individuais podem ser classificadas em duas modalidades:

2.2.1.1 Individuais - Transferências com Finalidade Definida

São propostas apresentadas por parlamentares com recursos vinculados à programação especificada na emenda e, com a Emenda Constitucional nº 86, essas emendas tornaram-se impositivas, obrigando o governo a executá-las, salvo em casos de impedimento técnico.

2.2.1.2 Individuais - Transferências Especiais

Destinam recursos diretamente para estados, municípios e o Distrito Federal, sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos semelhantes e, consequentemente, de prestação de contas.

Os recursos passam a integrar o orçamento local como receita ordinária e podem ser usados em despesas correntes ou despesas de capital, desde que respeitem as regras gerais de aplicação e os princípios da administração pública.

2.2.2 Emendas Coletivas

Ao contrário das individuais, as emendas coletivas são propostas apresentadas por grupos de parlamentares, que podem ser da mesma bancada ou de bancadas diferentes. Elas se dividem em duas categorias:

2.2.2.1 Emendas de Bancada

São apresentadas pelas bancadas estaduais do Congresso Nacional, ou seja, por senadores e deputados do mesmo estado, independentemente de seus partidos. Geralmente destinam-se a atender prioridades regionais, como grandes obras ou projetos de impacto regional.

Desde a Emenda Constitucional nº 100/2019, essas emendas também se tornaram impositivas.

2.2.2.2 Emendas de Comissão

São propostas exclusivas das comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional, que discutem temas específicos. Destinam recursos a áreas de atuação das respectivas comissões, de acordo com suas competências temáticas.

2.2.3 Emenda de Relator

A emenda de relator é um instrumento pelo qual o relator do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) pode introduzir alterações no orçamento. Essas alterações são geralmente de caráter técnico ou político e permitem ajustes globais no orçamento, redistribuindo recursos para atender demandas específicas.

As emendas de relator tornaram-se conhecidas pela associação ao chamado "orçamento secreto", que gerou críticas devido à falta de transparência e dificuldades no controle da alocação desses recursos. Atualmente, elas estão proibidas por decisão do STF.

No próximo capítulo, serão abordadas as mudanças ocorridas na última década na execução das emendas e na forma com a qual os poderes se relacionam.

3 DINÂMICA ATUAL E FATO POLÍTICO

A questão das emendas parlamentares no Brasil tem gerado intensos debates, frequentemente polarizados entre visões contrastantes sobre seu impacto. Este capítulo busca analisar as alterações observadas na execução dos recursos e na dinâmica da relação de poder. Para tanto, será dividido em duas seções.

3.1 Execução orçamentária

Os dados que serão apresentados foram levantados a partir do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), plataforma do Governo Federal.

Antes de abordar a evolução dos valores, é relevante examinar a execução das emendas federais nos últimos dez anos. Para esse fim, foi elaborada a Tabela 1, que inclui também os valores das despesas não financeiras e discricionárias. Optou-se por utilizar os dados de empenho em valores nominais, com o objetivo de permitir uma análise comparativa da execução. As despesas não financeiras, ou primárias, excluem os gastos com serviços da dívida, os quais não foram contemplados neste estudo, uma vez que estão vinculados a fatores como a taxa básica de juros e o refinanciamento da dívida. Por sua vez, as despesas discricionárias referem-se àquelas que o governo tem maior flexibilidade para alocar, em contraste com as despesas obrigatórias, que são determinadas pela Constituição ou por legislações federais.

Ainda assim, é importante elucidar que as despesas não financeiras abarcam as despesas discricionárias, que por sua vez abarcam as despesas com emendas parlamentares.

Tabela 1 - Valores nominais empenhados das despesas não financeiras, discricionárias e emendas parlamentares (2015-2024).

Ano	Não Financeiras	Discricionárias	Emendas Parlamentares
2015	R$ 1.339.731.165.376,86	R$ 138.905.442.195,37	R$ 3.430.752.546,16
2016	R$ 1.450.284.152.472,13	R$ 136.914.962.855,26	R$ 7.270.574.861,82
2017	R$ 1.514.899.387.140,03	R$ 137.873.766.801,49	R$ 10.738.013.519,29
2018	R$ 1.607.530.568.985,39	R$ 151.766.348.264,02	R$ 11.312.242.776,13
2019	R$ 1.730.491.685.209,91	R$ 181.462.744.198,85	R$ 12.973.870.235,33
2020	R$ 2.245.357.456.006,29	R$ 523.513.689.565,35	R$ 35.409.698.032,31

2021	R$ 2.001.617.799.232,87	R$ 245.048.383.638,84	R$ 33.398.964.787,68
2022	R$ 2.278.310.586.643,62	R$ 183.981.285.963,73	R$ 25.458.155.910,68
2023	R$ 2.595.375.839.911,29	R$ 212.333.375.938,82	R$ 35.378.587.144,15
2024	R$ 2.737.788.736.822,35	R$ 230.974.499.582,06	R$ 44.970.124.014,25

Fonte: SIOP - Elaboração própria.

Como pode ser observado na Tabela 1, os recursos de emendas parlamentares tiveram evolução sensivelmente maior do que as outras despesas entre os anos de 2015 e 2024. Para facilitar a visualização, a Tabela 2 apresenta a evolução percentual. Neste caso, foram considerados os percentuais reais, ou seja, desconsiderando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), retirados diretamente do sítio eletrônico do IBGE.

Tabela 2 - Evolução percentual real das despesas não financeiras, discricionárias e emendas parlamentares (2015-2024).

Ano	Não Financeiras	Discricionárias	Emendas Parlamentares
2015	100,00%	100,00%	100,00%
2016	97,82%	89,06%	191,49%
2017	96,68%	84,86%	267,61%
2018	100,07%	91,12%	274,98%
2019	104,45%	105,64%	305,81%
2020	130,97%	294,51%	806,54%
2021	112,77%	133,15%	734,79%
2022	119,30%	92,92%	520,56%
2023	130,59%	103,05%	695,17%
2024	133,60%	108,71%	856,95%

Fonte: SIOP - Elaboração própria.

Os dados demonstram curvas distintas entre os três parâmetros de despesas, no entanto, com importante diferença para as emendas, conforme será descrito.

As despesas não financeiras têm certa estabilidade até o exercício 2019, o que pode ser explicado pela conhecida crise econômica vivenciada no país e a consequente publicação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, definindo o “Teto de Gastos”, que limitou as despesas do governo ao crescimento inflacionário, ou seja, proibiu seu incremento real. Em 2020, houve alteração na curva pela pandemia do vírus Covid-19, que demandou gastos extras estatais. Após aquele ano, as despesas voltaram a um patamar menor, mas com viés ascendente, motivado pela pressão dos gastos obrigatórios, principalmente atrelados à previdência e seguridade social. Além

desse fator, o incremento também é explicado pela Emenda Constitucional nº 126/2022, que dispôs sobre a transição dos governos Jair Bolsonaro e Luís Inácio, permitindo aumento das despesas, e pela Lei Complementar nº 200/2023, que criou o novo arcabouço fiscal, alterando a antiga regra e possibilitando a ampliação real dos gastos.

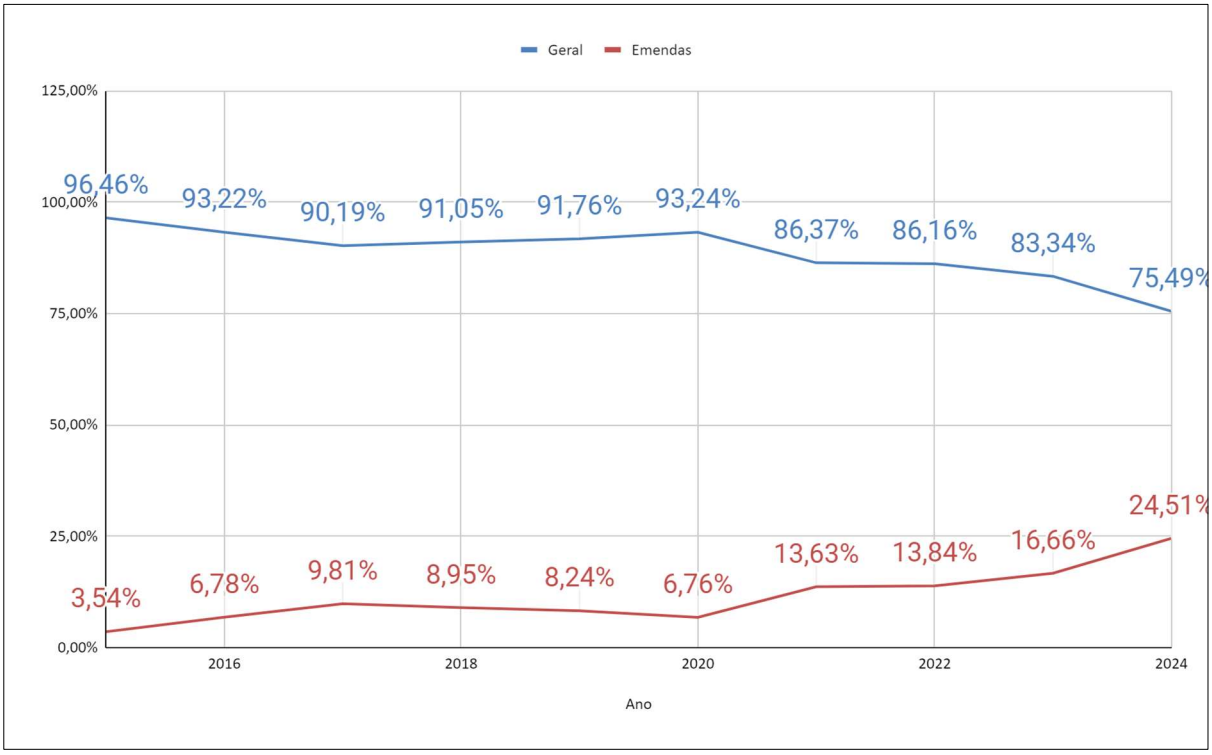
Quanto às despesas discricionárias, a curva se mostra estável e descendente até o ano de 2019, apresenta grande salto nos anos de 2020 e 2021, e volta aos parâmetros reais próximos a 2015 no período subsequente, com baixo viés ascendente. Entende-se que a justificativa para todos os comportamentos é a mesma apresentada no parágrafo anterior, com o adendo de que essas despesas passaram a ser mais pressionadas pelo aumento das despesas obrigatórias.

Já as despesas com emendas possuem dinâmica independente ao restante dos dados econômicos e orçamentários brasileiros do período, considerando que seu grande crescimento foi proveniente de articulações e decisões políticas e de poder, conforme será melhor discutido na próxima seção.

O significativo aumento geral na execução das emendas parlamentares gera impacto direto na disponibilização das despesas discricionárias. Isso porque os recursos orçamentários são limitados e as despesas obrigatórias possuem um engessamento muito maior e são menos suscetíveis a contingenciamentos. Portanto, a ampliação da despesa com EP decorre do corte das despesas discricionárias que não consideram emendas.

As despesas discricionárias do governo federal são divididas entre Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), emendas parlamentares e geral, que seriam todas as outras despesas. O Gráfico 1 apresenta valores empenhados nos últimos dez anos apenas para as despesas gerais e emendas parlamentares. Foi desconsiderado o PAC, por ser um programa específico de investimento e que por vezes é tratado de forma diferenciada no atendimento de normas fiscais.

Gráfico 1 - Percentual relativo de empenho das despesas discricionárias gerais e emendas parlamentares (2015-2024).

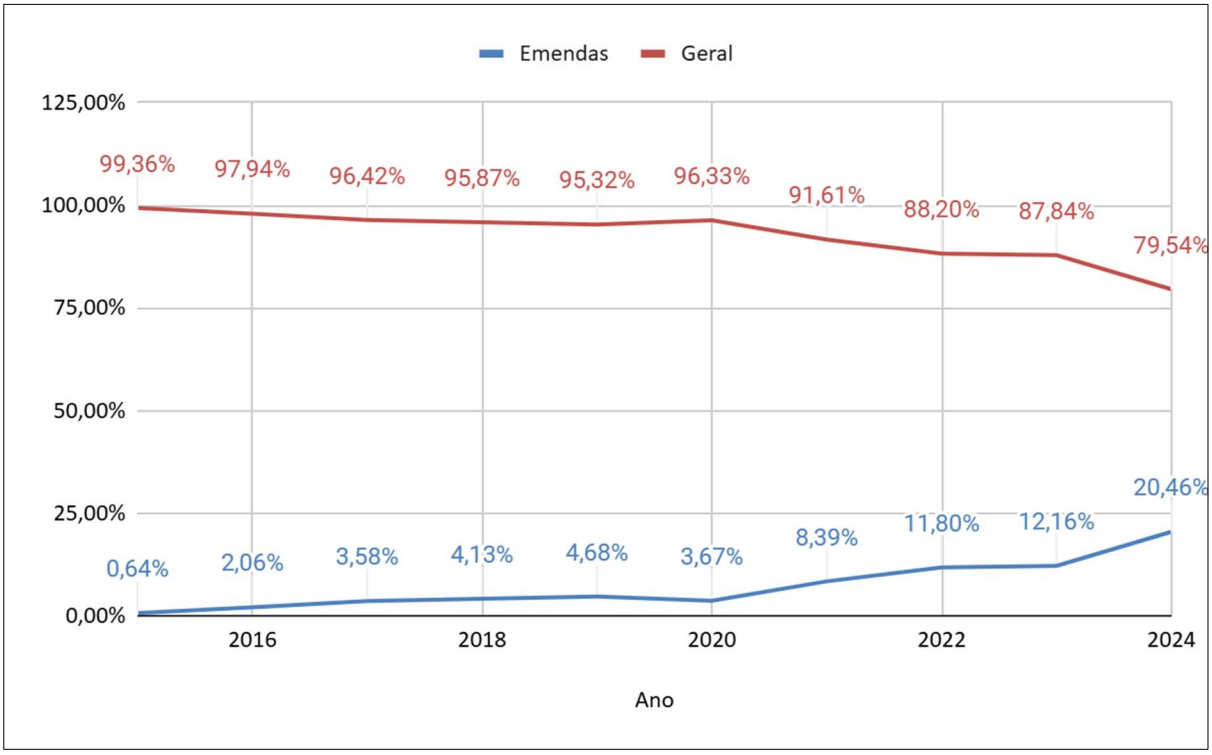


Fonte: SIOP - Elaboração própria

De acordo com o Gráfico 1, percebe-se uma tendência de diminuição relativa na execução das despesas discricionárias gerais, de 96,46% em 2015 para 75,49% em 2024. Outro dado importante a ser avaliado é o montante executado por essas despesas, que saiu de R$ 93.374.603.473,00 para R$ 138.510.543.843,00 nos dez anos analisados, uma diminuição real de 3,02%, conforme informações do SIOP.

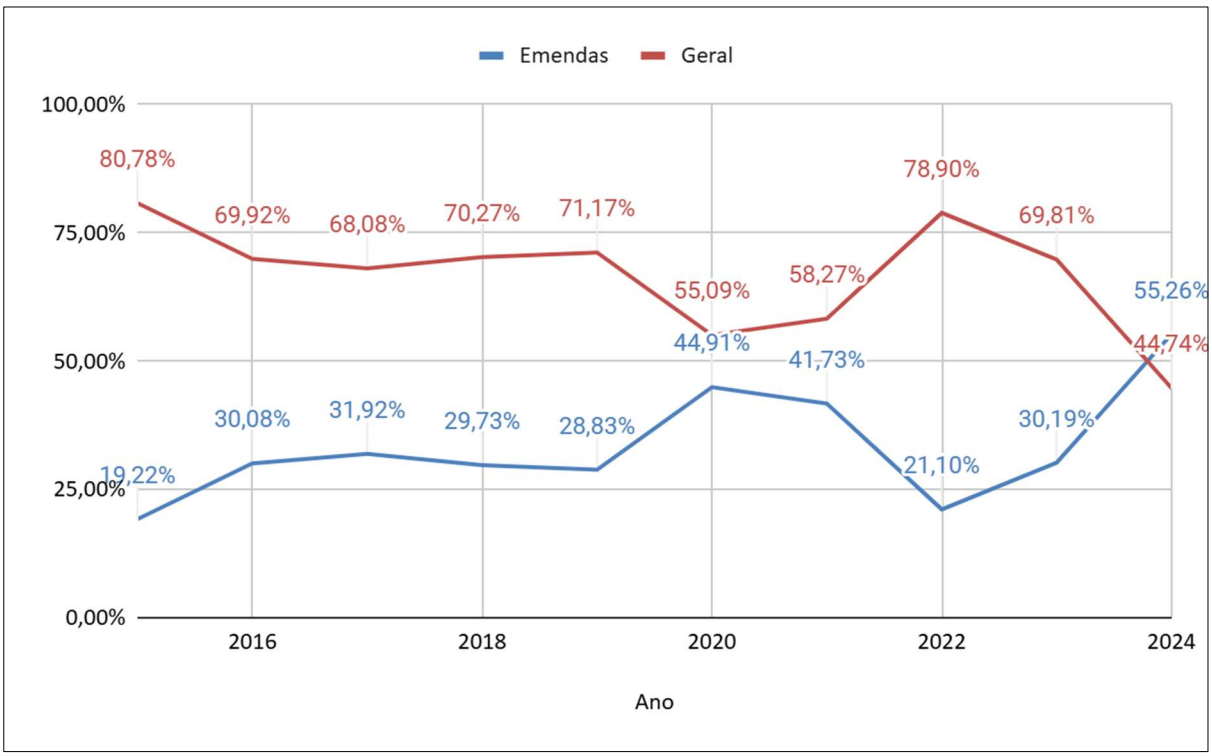
Compreende-se a partir do Gráfico 1 que as despesas discricionárias estão se tornando mais dependentes das execuções de emendas parlamentares, o que se agrava caso seja utilizado o detalhamento por grupo de despesa, conforme Gráficos 1 e 2. Para suas construções, foram excluídos os grupos “Inversões Financeiras” e “Reserva de Contingência”, por terem apresentado montante residual de execução para o período.

Gráfico 2 - Percentual relativo de empenho das despesas discricionárias gerais e emendas parlamentares, por grupo Outras Despesas Correntes (2015-2024).



Fonte: SIOP - Elaboração própria

Gráfico 3 - Percentual relativo de empenho das despesas discricionárias gerais e emendas parlamentares, por grupo Investimentos (2015-2024).



Fonte: SIOP - Elaboração própria

É possível observar a relação entre as tendências apresentadas nos Gráficos 1 e 2. No que se refere ao Gráfico 3, os dados indicam um crescimento substancial das emendas, com exceção dos anos da pandemia, de modo que, em 2024, estas já correspondem à maior parte da execução orçamentária.

Em suma, os dados apresentados evidenciam o impacto significativo das emendas parlamentares federais nos outros gastos do governo, refletido pela pressão exercida sobre o orçamento discricionário. Esse cenário ressalta a necessidade de uma análise mais aprofundada sobre os efeitos das emendas na alocação de recursos e na sustentabilidade das políticas públicas, dado o potencial de distorções orçamentárias que podem comprometer a execução que podem ser essenciais.

Na próxima seção, será abordada como essa evolução da importância das emendas parlamentares impactam na dinâmica política do país.

3.2 Dinâmica e fato políticos

Esta seção aborda os impactos e controvérsias na evolução das emendas parlamentares brasileiras. Além disso, buscou-se elucidar o atual impasse vivenciado que pode comprometer o processo orçamentário e a relação entre os poderes no futuro.

O caminho percorrido pelas emendas parlamentares nos últimos dez anos é geralmente atribuído à perda de poder que os presidentes da República possuíam em seus mandatos, tendo como grande exemplo as ações do deputado Eduardo Cunha que foi responsável tanto por garantir a votação da já citada EM 86/2015 quanto da abertura do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Dessa forma, busca-se compreender tal caminho como sendo uma via de mão única, no entanto, pouco se fala de possíveis ações diretas do Poder Executivo que podem ter sido motivadores ao movimento.

Schymura (2024), no entanto, relembra importante momento a partir dos anos 2010 que também contribuiu para o desgaste na relação entre poderes. Conforme relata, nos dois primeiros governos do presidente Lula as emendas parlamentares eram pouco contingenciadas, pelo fato das previsões de receitas orçamentárias serem positivamente surpreendidas, dada o dinamismo e aquecimento da economia. Ou seja, não eram necessários cortes orçamentários para nenhuma das despesas discricionárias. Entretanto, a partir do governo Dilma, a realidade econômica se

alterou e os contingenciamentos passaram a ser mais recorrentes para cumprimento das metas fiscais de superávits.

A estratégia adotada pelo governo naquele período foi priorizar o contingenciamento das emendas parlamentares, em detrimento dos gastos discricionários do próprio Executivo. Esse movimento começou a se delinear por volta de 2011/12, gerando crescente insatisfação no Congresso ao longo dos anos seguintes. Em 2011, para cumprir a meta fiscal, o governo optou por contingenciar a totalidade das emendas parlamentares, mantendo essa medida até o final do ano. Em resposta, o Congresso iniciou um processo de regulamentação das emendas, por meio de emendas constitucionais e alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o objetivo de garantir a alocação de recursos para as emendas e assegurar sua execução, enfraquecendo a capacidade de negociação. Por essa ótica, acredita-se que a correlação entre diminuição de poder do Executivo e o aumento de poder do Legislativo seja menor.

Não se espera aqui evidenciar ou escolher o que mais motivou o atual cenário, mas apenas subsidiar a discussão com mais informações. Para isso, dividiu-se esta seção em duas partes, sendo a primeira importante para levantar quais são os aspectos analisados e pontos de vista quando se discute as emendas.

3.2.1 Os olhares sobre as Emendas Parlamentares

A discussão sobre as emendas parlamentares no Brasil está marcada por uma série de controvérsias, especialmente no que diz respeito à transparência na alocação de recursos, aos critérios de distribuição e aos impactos desses repasses nos municípios beneficiados. Defensores das emendas argumentam que elas funcionam como um instrumento legítimo de descentralização orçamentária, permitindo que parlamentares atendam demandas específicas de suas bases eleitorais, muitas vezes negligenciadas pelo Poder Executivo. No entanto, críticos apontam para o uso político-eleitoral dessas emendas, caracterizando-as como uma forma de barganha política que compromete o planejamento de longo prazo e a efetividade das políticas públicas.

Essas críticas se concentram em quatro aspectos principais: a transparência e a fiscalização da destinação dos recursos, a concentração de verbas em bases eleitorais estratégicas, a dinâmica de troca política que influencia a aprovação e execução das emendas, e a eficácia dos projetos financiados, que frequentemente

resultam em obras inacabadas ou com baixo impacto socioeconômico. O surgimento de novas modalidades, como as emendas de relator e as "Emendas Pix", intensificou as críticas, uma vez que essas formas de alocação aumentam a opacidade do processo orçamentário e geram desconfiança pública.

A EC nº 86/2015, ao tornar as emendas individuais impositivas, fortaleceu o papel do Legislativo, promovendo um equilíbrio maior entre os Poderes e ampliando a participação dos parlamentares na definição das prioridades orçamentárias. No entanto, o orçamento impositivo também trouxe desafios, como a fragmentação do orçamento, dificultando a implementação de políticas públicas de longo prazo. Além disso, a imposição de um percentual mínimo de recursos para as emendas pode comprometer a eficiência do processo orçamentário, favorecendo projetos menores e desconectados das necessidades estruturais do país.

O debate sobre as emendas parlamentares não pode ser reduzido a uma simples dicotomia entre "sucesso" e "fracasso". Embora haja exemplos de projetos que promovem o desenvolvimento regional, como a construção de infraestrutura e a melhoria de serviços essenciais, também existem casos em que os recursos são direcionados para interesses políticos e não para o benefício da população. Essa ambivalência reflete a complexidade do tema, sendo necessário reconhecer as emendas como um mecanismo que, dependendo da transparência, do controle e do planejamento, pode tanto fortalecer a participação do Legislativo e impulsionar o desenvolvimento local, quanto contribuir para a distorção orçamentária e o clientelismo.

Na próxima parte, será apresentado o fato político que tem gerado impasse atual em cima das emendas parlamentares.

3.2.2 Fato Político

Em 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, questionando a constitucionalidade das chamadas emendas de relator, popularmente conhecidas como “Orçamento Secreto” ou “RP9”. Essas emendas, que não eram impositivas, mas possuíam forte caráter de pagamento de favores políticos, geraram grande controvérsia devido à falta de transparência e aos riscos de clientelismo. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dessas emendas,

considerando-as incompatíveis com os princípios constitucionais de transparência e controle.

Já em 2024, o STF determinou o bloqueio do pagamento das chamadas "emendas de comissão" e das "emendas Pix", que apesar de novas já possuíam montante significativo de execução, mas que ainda careciam de adequação às exigências de rastreabilidade e transparência. Esse bloqueio visava garantir que os recursos fossem executados de acordo com regras claras e eficientes, assegurando que fossem observados os princípios da Constituição e das normas legais pertinentes.

O Supremo, então, estabeleceu uma série de regras para a execução das emendas, que passariam a ser pagas pelo Poder Executivo apenas mediante total transparência e rastreabilidade dos recursos. As novas normas exigiam a existência de planos de trabalho previamente aprovados, registrados em plataforma eletrônica, e o estabelecimento de um procedimento técnico de verificação para garantir que os critérios fossem atendidos. A fiscalização deveria ser rigorosa, impedindo que qualquer interpretação fosse feita de forma a desconsiderar os princípios de eficiência e transparência.

Em resposta às exigências do STF, o Congresso Nacional aprovou, em novembro de 2024, um projeto de lei para adequar as regras de pagamento das emendas parlamentares. O projeto foi sancionado pela Presidência da República, e o Supremo desbloqueou temporariamente os pagamentos das emendas de saúde e de obras já em andamento, em um movimento que coincidiu com a aprovação de projetos de interesse do governo no Congresso.

No entanto, o PSOL entrou com uma nova ADPF, alegando que a lei sancionada não atendia aos princípios de transparência exigidos pela corte. Em resposta, o STF manteve o bloqueio do pagamento das emendas e abriu um inquérito para investigar possíveis desvios de finalidade, com base em um relatório da Controladoria-Geral da União (CGU) que indicava um possível desvio de R$ 4,2 bilhões em emendas parlamentares. Além disso, o Supremo Tribunal Federal encaminhou uma série de perguntas à Presidência da Câmara dos Deputados, solicitando atas de reuniões relacionadas às indicações das emendas de comissão. O Congresso Nacional, no entanto, respondeu de maneira inconclusiva, o que levou o STF a manter o bloqueio das emendas e a continuar o acompanhamento rigoroso da execução dos recursos.

Este contexto reflete a tensão entre o poder legislativo e o judiciário, no que diz respeito à transparência e à utilização dos recursos públicos, e revela a complexidade do processo de regulamentação e fiscalização das emendas parlamentares, especialmente em um cenário em que interesses políticos podem interferir na alocação de recursos essenciais para o desenvolvimento nacional.

O cenário político atual, que tem dificultado a execução das emendas parlamentares, apresenta uma dicotomia interessante. De um lado, a limitação desses repasses beneficia o Poder Executivo, uma vez que libera recursos para a implementação de políticas públicas sem as amarras impostas pelas negociações parlamentares. No entanto, essa restrição também acarreta desafios significativos, pois o Executivo depende do apoio do Congresso para a aprovação de suas pautas, o que torna a relação entre os Poderes tensa e, em certa medida, enfraquecida. Diante desse impasse, surge a necessidade de explorar soluções que possam equilibrar as exigências de transparência e controle no uso das emendas parlamentares, ao mesmo tempo em que viabilizam a cooperação entre o Executivo e o Legislativo. No próximo capítulo, serão apresentadas duas hipóteses que, em teoria, poderiam contribuir para a resolução dessa problemática, promovendo um ambiente mais eficiente e harmônico no processo orçamentário e legislativo.

4 HIPÓTESES

O presente trabalho apresentou os desafios que envolvem as alterações da última década na utilização das emendas parlamentares e seus reflexos nas relações entre os Poderes. Foi observado que o montante orçamentário executado das emendas cresceu de uma maneira desproporcional e que houve uma tentativa de evitar que os recursos públicos fossem empregados com pouca transparência ou eficiência. No entanto, essa tentativa tem tensionado a relação entre os três Poderes, o que pode, como consequência, inviabilizar a convivência harmônica e as ações atribuídas para Executivo e Legislativo na proposição e execução de políticas públicas.

Os recentes acontecimentos, em novembro de 2024, quando o Congresso criou um projeto em resposta às exigências da Suprema Corte, destacam a tensão e a negociação contínuas entre esses Poderes.

Ainda, o desbloqueio parcial e temporário de emendas relacionadas à saúde pela Suprema Corte ressalta o papel fundamental da supervisão do Judiciário em garantir transparência e responsabilidade na alocação de fundos públicos. Essa situação é ainda mais complicada pelas estratégias políticas empregadas por vários partidos, como visto na influência da agenda conservadora em todo o espectro político (Cunha & Uliano, 2024) (Tarouco, 2024).

Dessa forma, serão avaliadas duas alternativas que possam contribuir ou reverter o impasse atual. As hipóteses visam uma construção de equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, por meio de possíveis caminhos para uma gestão orçamentária mais colaborativa e produtiva, que atenda tanto às necessidades políticas quanto à eficiência administrativa.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que o montante executado de emendas parlamentares não irá diminuir significativamente. Nesse sentido, Schymura (2024) mostra que pesquisadores do FGV IBRE consideram irrealista a ideia de retornar ao modelo anterior, com um volume menor de emendas e maior discricionariedade do Executivo. Destaca que, em democracias avançadas, o Poder Legislativo desempenha um papel importante na coordenação das políticas públicas em parceria com o Executivo.

4.1 Instituição de um Conselho de Gestão Orçamentária

Conforme discutido, o modelo institucional atual exige uma interação mais estruturada entre o Executivo e o Legislativo, em que o Congresso consiga desempenhar um papel importante na elaboração da proposta orçamentária, sem que seja apenas para indicar emendas.

Com isso, surge a proposta da criação de um Conselho de Gestão Orçamentária (CGO), um órgão composto por membros dos três Poderes (ou pelo menos dos poderes Executivo e Legislativo), com a função de analisar detalhadamente as propostas orçamentárias e as emendas parlamentares. Além de garantir maior transparência, esse conselho teria o poder de vetar políticas ou atuar como instância deliberativa para a aprovação de propostas e liberação de recursos, influenciando diretamente o processo orçamentário.

Apesar de a estrutura brasileira diferir bastante da experiência internacional, podemos verificar exemplos importantes sobre a viabilidade de órgãos semelhantes, como o caso do Congressional Budget Office (CBO) nos Estados Unidos. No país, as chamadas earmarks são o equivalente às emendas parlamentares do Brasil. Através das earmarks os congressistas podem direcionar recursos do orçamento para projetos específicos. Os Comitês de Apropriações da Câmara e do Senado revisam e aprovam os gastos propostos pelos congressistas.

A execução das earmarks fica a cargo das agências federais, supervisionadas pelo Office of Management and Budget (OMB), ligado ao Poder Executivo, que tem a finalidade de garantir que os recursos sejam gastos conforme as diretrizes do Congresso.

O Congressional Budget Office (CBO), que é um órgão de gestão orçamentária, independente e apartidário, tem a função de fornecer ao Congresso uma avaliação dos impactos fiscais e análises econômicas que auxiliem os legisladores a compreender o impacto financeiro de suas propostas. O CBO não tem papel direto na gestão ou na execução das earmarks, mas suas análises podem afetar a viabilidade de alocá-las em certos projetos. O CBO realiza a análise de "dynamic scoring", avaliando os custos e benefícios das propostas legislativas, além de analisar os impactos econômicos e fiscais dessas políticas, como o efeito sobre o PIB e o emprego.

Já na Alemanha, da mesma forma que no Brasil, o orçamento é proposto pelo Governo Federal e o Parlamento propõe ajustes, porém com menos liberdade para direcionamentos específicos do que os parlamentares brasileiros. Ou seja, os parlamentares alemães podem propor emendas ao orçamento, mas estas devem ser aprovadas pelo plenário.

Além disso, existe na Alemanha o *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Conselho de Especialistas para a Avaliação do Desenvolvimento Econômico Geral), que é um órgão independente para assessoria econômica. Este Conselho não atua diretamente na alocação do orçamento e nem na execução dos recursos públicos, mas influencia o seu direcionamento ao fornecer análises e recomendações ao governo e ao parlamento, de forma imparcial. Ele é composto por cinco especialistas em economia, independentes, nomeados pelo Presidente.

As experiências citadas oferecem bons modelos para a criação de um Conselho de Gestão Orçamentária no Brasil. Mas os exemplos internacionais, apesar de valiosos, podem não se encaixarem à realidade brasileira, pelas distintas composições culturais, construção de sociedade e institucionalização políticas.

Dessa forma, é importante observar que o Brasil já tem uma legislação que prevê a criação de um órgão com algumas funções parecidas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada no ano 2000, prevê em seu artigo 67 a criação de um Conselho de Gestão Fiscal (CGF). De acordo com a proposta de regulamentação, o Conselho deve ser composto por 14 membros titulares e igual número de suplentes, com representação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário federais, dos Estados e Municípios, dos Tribunais de Conta da União e Estados, do Ministério Público e de entidade técnica contábil representativa da sociedade, com a função de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, incluindo as emendas parlamentares.

A composição e a forma de funcionamento do Conselho foi prevista no Projeto de Lei 3.744/2000, encaminhado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. O referido projeto de lei tramitou na Câmara dos Deputados e foi remetido ao Senado como o Projeto de Lei 3.520/19, onde tramita desde então.

Outras iniciativas isoladas de parlamentares e Comissões, na tentativa de regulamentar o funcionamento do CGF, também foram tomadas, mas, até o momento, o Conselho permanece sem implementação e sem indicação de prioridade para

aprovação das matérias que regulamentam sua instituição. O CGF, conforme previsto, poderia auxiliar na alocação das emendas parlamentares, através de estudos e diagnósticos, tornando a execução do recurso público mais eficiente e transparente.

Por possuir estrutura, composição e governança similares à proposta do Conselho de Gestão Orçamentária, buscou-se verificar os motivos que levaram o CGF não ter sido regulamentado até hoje. Segundo Rocha (2019), diversos fatores podem ter contribuído para a inação, que levou o Conselho de Gestão Fiscal não ter sido implementado até o momento.

Um dos principais desafios é a complexidade e a abrangência da proposta de regulamentação do CGF, que estabelece uma composição diversificada e funções específicas para o conselho. A necessidade de conciliar os interesses de diferentes esferas governamentais e entidades pode ter dificultado o consenso necessário para sua implementação.

Nesse mesmo sentido, o autor também levanta a questão de que há um conflito com o modelo federativo brasileiro, já que o conselho previsto na LRF possui em seu escopo a atuação para os entes subnacionais. Ou seja, existe um obstáculo direto de se criar ambiente político favorável que possa se sobrepor aos interesses contrários de muitos atores. Além disso, o nosso ordenamento constitucional não prevê instâncias administrativas com amplos poderes discricionários para deliberar sobre questões federativas.

Além disso, a falta de prioridade política e o possível receio de ampliar o controle sobre a gestão fiscal podem ter influenciado a decisão de não regulamentar o CGF. A resistência a mudanças estruturais e a criação de novos órgãos de fiscalização podem ter contribuído para a estagnação desse processo. Segundo Tollini e Mendes (2024), “o emprego de critérios e fórmulas na alocação dos recursos pelo Congresso ainda é entendida como uma limitação ao poder do parlamentar na tomada de decisão”. E, no caso específico, não houve grande interesse de nenhum governante do Poder Executivo na regulamentação do Conselho, por se tratar de órgão colegiado que fiscalizaria as contas e a execução das políticas públicas do próprio governante.

Ou seja, dois aspectos importantes distinguem o Conselho de Gestão Fiscal da proposta Conselho de Gestão Orçamentária. O primeiro refere-se à ausência de participação dos entes subnacionais na proposta do CGO, o que simplifica o processo de construção de consenso. O segundo aspecto diz respeito ao interesse do Poder

Executivo federal na criação deste órgão proposto, uma vez que seria um grande beneficiário dessa estrutura.

Entretanto, ainda que sejam observadas diferenças entre os dois conselhos, podemos entender que a viabilidade de implantação de um Conselho de Gestão Orçamentária, nos moldes do CGF, no contexto político-institucional do Brasil, é baixa.

Um caminho alternativo, conforme sugere Schymura (2024), seria fortalecer a Instituição Fiscal Independente (IFI), vinculada ao Senado, ou criar uma nova estrutura semelhante que possibilite uma maior integração entre o Executivo e o Legislativo na coordenação da política fiscal. A IFI, embora recente, tem mostrado sua importância na promoção de maior transparência e controle, mas seu escopo ainda é limitado. Ampliar seu poder de monitoramento ou criar um novo órgão, com características semelhantes às do CBO americano, poderia contribuir para a melhoria da análise orçamentária no Brasil, impactando positivamente na alocação de recursos e na efetividade das políticas públicas.

É inquestionável, no contexto brasileiro, a importância da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e infactível crer na retirada ou na redução da possibilidade de os parlamentares emendarem o orçamento. Dessa forma, faz-se necessário trabalhar em alternativas que criem um espaço de discussão para alocação das emendas em projetos e programas de real interesse da sociedade. Isso poderia ser alcançado ao fortalecer as comissões temáticas, como saúde e educação, ampliando sua conexão com as áreas governamentais pertinentes e aumentando sua relevância política no Congresso, de forma a criar um ambiente de colaboração constante entre Executivo e Legislativo, inspirado nas práticas de democracias consolidadas.

4.2 Instituição de cronograma de pagamentos vinculados ao desempenho fiscal

A hipótese que apresentamos aqui de vincular uma instituição de cronograma de pagamentos ao desempenho fiscal poderia potencialmente agilizar a alocação de emendas, garantindo que os fundos sejam distribuídos com base em critérios econômicos e não em considerações políticas (Schaefer & Krause, 2024). Além disso, a hipótese supramencionada pode aumentar a previsibilidade política e, ao mesmo tempo, garantir a responsabilidade orçamentária. Essa abordagem visa mitigar a

imprevisibilidade que, muitas vezes, prejudica o relacionamento do Executivo com o Congresso, particularmente durante crises fiscais.

Esta análise explorará as implicações dessas emendas, os desafios enfrentados na implementação do cronograma, explorando a viabilidade técnica e política desse cronograma, juntamente com seus impactos potenciais.

Sobre a viabilidade técnica temos dois importantes pontos a considerar, quais sejam: a gestão do desempenho orçamentário com uma gestão orçamentária legislativa fraca e as transferências fiscais e sua responsabilidade.

Sobre o primeiro ponto, no Brasil os comitês financeiros legislativos operam cerimonialmente, sem recursos e autoridade para impor um escrutínio orçamentário eficaz, o que dificulta a responsabilidade fiscal (Domingos & Aquino, 2019). Dito isso, pesquisas indicam que uma gestão eficaz do desempenho orçamentário pode aliviar significativamente a pressão fiscal, aumentando a eficiência da utilização desses fundos (Jiang & Chi, 2024).

No que se refere à gestão do desempenho orçamentário, a fragilidade das comissões financeiras do Legislativo brasileiro dificulta a implementação de mecanismos de controle efetivo (Domingos & Aquino, 2019). Tais comitês carecem de estrutura técnica e autonomia para avaliar criticamente o uso de recursos, o que favorece práticas orçamentárias focadas mais em barganhas políticas do que na eficiência e na alocação racional dos fundos disponíveis. Pesquisas recentes, porém, mostram que uma gestão eficaz do desempenho orçamentário tende a atenuar pressões fiscais, pois estimula a aplicação estratégica dos recursos e fortalece a avaliação de resultados (Jiang & Chi, 2024). Portanto, dispor de um arcabouço institucional que combine o controle parlamentar qualificado com indicadores claros de performance poderia equilibrar melhor os interesses políticos e as exigências de responsabilidade fiscal.

Já em relação às transferências fiscais e sua responsabilidade, a relação entre transferências fiscais e crescimento econômico regional ressalta a importância da responsabilidade na gestão de fundos públicos (Bakri et al., 2024). Um cronograma de pagamento estruturado poderia melhorar a responsabilidade e a disciplina fiscal das emendas parlamentares.

Quando se trata das transferências fiscais e da importância de sua boa governança, o efeito desses repasses no crescimento regional indica que não basta ampliar o volume de recursos; é fundamental aprimorar a forma como eles são

executados (Bakri et al., 2024). Nesse sentido, um cronograma de pagamentos estruturalmente definido, aliado a critérios objetivos de desembolso, pode elevar o nível de responsabilização tanto dos parlamentares quanto dos gestores locais. Com maior previsibilidade de repasses, a capacidade de planejamento dos entes subnacionais se amplia, enquanto mecanismos de transparência e de fiscalização se tornam mais efetivos. Dessa maneira, reduz-se a dependência de decisões conjunturais, que costumam resultar em ineficiências e em desigualdades na distribuição de recursos, e promove-se, em seu lugar, um regime de disciplina fiscal e governança voltado ao desenvolvimento equânime das diversas regiões do país.

No que tange à viabilidade política, temos importantes contextos a serem analisados, o contexto histórico e a qualidade institucional.

Sobre o contexto histórico, trazemos as tentativas do governo Dilma de implementar medidas fiscais semelhantes, as quais enfrentaram impasses políticos, destacando os desafios de alinhar as ações parlamentares com o desempenho fiscal (Alazmi, 2024). Já o papel da qualidade institucional no desempenho fiscal sugere que uma estrutura robusta de controle é necessária para uma implementação bem-sucedida (Habib & Aftab, 2023).

Durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), várias iniciativas foram propostas para reforçar o controle orçamentário e alcançar maior responsabilidade fiscal, mas elas esbarraram em um contexto político conturbado. Ainda em seu primeiro mandato, Dilma buscou demonstrar compromisso com a austeridade por meio do corte de gastos e de bloqueios orçamentários seletivos. Contudo, no início do segundo mandato (2015), diante de uma deterioração econômica agravada por queda de receitas e aumento da inflação, o governo se viu diante da necessidade de ajustes fiscais mais profundos. Surgiu então a ideia de instituir mecanismos de maior previsibilidade na liberação de recursos — inclusive para emendas parlamentares — associando tais liberações a resultados ou metas fiscais pré-estabelecidas.

Um dos principais obstáculos veio da própria base de apoio no Congresso, fragmentada e pouco coesa diante do desgaste político que Dilma enfrentava. De um lado, prefeitos e governadores pressionavam pela continuidade dos repasses, pois dependiam das emendas para obras locais, custeio de programas e outras despesas. De outro, a equipe econômica, inicialmente comandada por Joaquim Levy e depois por Nelson Barbosa, sinalizava que seria preciso contingenciar gastos e vincular a

execução orçamentária a metas mais rígidas, de modo a reverter a perda de confiança dos mercados e a escalada da dívida pública.

Paralelamente, o contingenciamento tornou-se a ferramenta imediata para conter despesas, sendo utilizado de forma reiterada em 2015 e 2016, gerando críticas intensas de parlamentares, que acusavam o Executivo de manipular a liberação de emendas em troca de apoio político — especialmente em votações sensíveis, como a das pautas de ajuste fiscal (por exemplo, as Medidas Provisórias 664 e 665, que alteravam regras de benefícios trabalhistas e previdenciários). Nesse clima, a ideia de criar um mecanismo de cronograma vinculado ao desempenho fiscal, na prática, enfrentava resistência de deputados e senadores receosos de perder ainda mais controle sobre os recursos que utilizariam em suas bases eleitorais.

Outro fator que dificultou a implementação de qualquer medida mais estrutural foi a instabilidade política crescente a partir de 2015. A insatisfação de diversos partidos da base governista — com destaque para o PMDB, que possuía forte influência nas duas Casas Legislativas — e o acirramento das investigações da Operação Lava Jato tornaram o ambiente legislativo hostil ao Planalto. Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, passou a pautar matérias contrárias ao governo, fragilizando a governabilidade e abrindo caminho para a evolução do processo de impeachment. Em meio a esse cenário, projetos que implicassem mudanças significativas na dinâmica das emendas parlamentares (por exemplo, submetendo sua liberação a critérios técnicos ou cronogramas rígidos) tornaram-se politicamente inviáveis.

Além disso, qualquer tentativa de vincular pagamentos à performance fiscal esbarrava em dificuldades técnicas. Uma delas era a frequente revisão das metas fiscais pelo próprio governo, seja por projetos de lei ou por decretos de execução orçamentária. Quando a arrecadação ficava abaixo do esperado, o governo enviava ao Congresso propostas para alterar a meta de superávit primário, o que minava a confiança de parlamentares e de agentes econômicos na previsibilidade das regras. A falta de um órgão independente que avaliasse de forma neutra os indicadores fiscais — equivalente, por exemplo, ao CBO (Congressional Budget Office) dos Estados Unidos — reforçava a percepção de que as decisões relativas à execução orçamentária estavam muito suscetíveis a interesses políticos do Executivo.

Em 2015, chegou-se a discutir a reformulação do chamado Conselho de Gestão Fiscal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas jamais

efetivamente instalado. A ideia era dotar o Conselho de prerrogativas para fiscalizar o cumprimento das metas, criar padrões de transparência e, eventualmente, ter voz na definição de prioridades na execução orçamentária. Entretanto, a ausência de apoio político majoritário e a prioridade dada pelo governo ao ajuste fiscal de curto prazo fizeram com que o tema não avançasse de modo concreto. Assim, o contingenciamento seguiu como principal recurso para “equilibrar” as contas, à custa de cortes abruptos em áreas até então consideradas estratégicas.

Por fim, a conjuntura de crise política que culminou no impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, praticamente sepultou qualquer possibilidade de se aprovar mudanças profundas na relação entre emendas parlamentares e metas fiscais. O governo, em esforço de sobrevivência, concentrou-se em tentar recompor sua base de apoio. Isso aumentou a disposição para negociar a liberação pontual de emendas com as bancadas, afastando definitivamente o cenário de uma reforma orçamentária mais abrangente. Em suma, as intenções de criar mecanismos vinculantes e transparentes para a execução das emendas, associando-as ao desempenho fiscal, até foram mencionadas em fóruns internos do governo Dilma, mas não encontraram sustentação em um Congresso já em rota de colisão com o Planalto, e tampouco contaram com estabilidade política ou apoio institucional amplo para prosperar.

Isto posto, embora vincular os pagamentos ao desempenho fiscal apresente benefícios potenciais, ela também pode enfrentar a resistência de entidades políticas acostumadas ao financiamento discricionário, complicando sua implementação.

A conjuntura política em 2025 apresenta um ambiente de relativa maturidade institucional, mas ainda marcado pela fragmentação partidária e pela competição intensa no Congresso. Os debates sobre a falta de transparência na alocação de emendas, amplamente conhecidos como “orçamento secreto” nos anos anteriores, colocaram em evidência a necessidade de mecanismos mais robustos de fiscalização e divulgação dos critérios de distribuição dos recursos. Apesar de mudanças graduais na legislação orçamentária e de maior escrutínio por parte do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo mantém forte controle sobre o processo de emendas, o que torna politicamente sensível qualquer proposta que vincule os pagamentos a metas de desempenho fiscal ou amplie significativamente a transparência e o controle dessas transferências.

Em primeiro lugar, a elevada dispersão de partidos no Congresso continua a exigir do Executivo uma estratégia de coalizão muito articulada. A dependência do

governo em aprovar projetos de lei e medidas provisórias faz com que a liberação de emendas permaneça como moeda de troca relevante no jogo político. Dessa forma, ainda que exista pressão por maior transparência — vinda tanto da sociedade civil quanto de órgãos de controle, como TCU e CGU —, muitos parlamentares temem perder um instrumento fundamental para negociar pautas de interesse de suas bancadas e bases eleitorais. Assim, a mera sugestão de instituir mecanismos de controle mais rígidos, como um cronograma condicionado ao desempenho fiscal ou a criação de conselhos fiscais independentes com poder de veto, enfrenta resistência substancial de setores influentes do Congresso.

Ao mesmo tempo, a pressão por responsabilização fiscal e clareza na execução do orçamento vem crescendo. Casos de mau uso de recursos ou de alocações que privilegiaram grupos políticos específicos reforçam a noção de que a falta de transparência mina a credibilidade das instituições e a legitimidade do processo orçamentário. A opinião pública, mais conectada e atenta ao fluxo de informações (incluindo dados sobre execução orçamentária disponibilizados em portais da transparência), pressiona por reformas que deem mais clareza sobre como e onde os recursos são gastos. Esse ambiente, portanto, amplia as oportunidades para propostas de modernização do aparato orçamentário, seja por meio de iniciativas legislativas ou de decisões do Judiciário, que já sinalizou ser contrário a práticas que ocultem a destinação das verbas parlamentares.

Outro fator relevante para a viabilidade política de reformas é o papel do Executivo na construção de uma base aliada coesa. Se, por um lado, o governo precisa negociar emendas para assegurar apoio, por outro lado, a percepção de que o país necessita de maior estabilidade fiscal e de preservação de sua credibilidade internacional pode levar o próprio Executivo a defender medidas de transparência. Em especial, se a economia der sinais de desaceleração ou se houver algum evento externo que pressione o equilíbrio das contas públicas, esse argumento em prol de um cronograma estruturado — atrelado a indicadores de desempenho — pode tornar-se mais atraente até mesmo para parte dos parlamentares, que enxergariam nessa solução uma forma de blindar parte do orçamento de possíveis contingenciamentos arbitrários.

Ainda assim, há desafios significativos. A ideia de condicionar a execução das emendas a metas fiscais remete ao receio de perda de autonomia por parte dos congressistas, que tradicionalmente utilizam os repasses para satisfazer demandas

pontuais de seus redutos eleitorais. Ademais, o histórico de contenciosos entre Executivo e Legislativo acerca de pagamentos atrasados ou bloqueados reforça a desconfiança mútua, minando qualquer tentativa de institucionalizar regras mais claras. Para ter sucesso, seria necessária uma ampla coalizão envolvendo não apenas lideranças governistas, mas também a oposição e os presidentes das Casas Legislativas, de modo a criar garantias legais de que tais regras não seriam manipuladas ao sabor de conveniências políticas.

No atual contexto, a força de iniciativas provenientes de diferentes frentes — como a sociedade civil, a imprensa, os órgãos de controle e uma parcela reformista dentro do Congresso — pode se traduzir em maior pressão por transparência. Propostas que envolvam a criação ou o fortalecimento de instituições independentes, responsáveis por auditar a execução orçamentária e divulgar relatórios periódicos detalhados, tendem a ganhar tração, sobretudo se combinadas com um arcabouço legal que imponha sanções pelo não cumprimento dos critérios de divulgação.

Em suma, a viabilidade política para a institucionalização de um cronograma de pagamentos das emendas, vinculado a metas fiscais e baseado em maior transparência, depende da convergência de múltiplos interesses: a disposição do Executivo em negociar um acordo que favoreça a disciplina fiscal, a adesão de um número considerável de parlamentares interessados em aprimorar a percepção pública de seus mandatos, e a continuidade de pressões por integridade financeira e accountability no setor público.

Apesar das resistências que ainda persistem, as denúncias e críticas em torno do chamado “orçamento secreto” fortaleceram o debate sobre a necessidade de uma reforma mais profunda da cultura orçamentária brasileira. Se houver uma articulação política consistente e o envolvimento de instituições independentes para monitorar o cumprimento das regras, as chances de aprovação e implementação de medidas que elevem a transparência e a responsabilidade na execução das emendas parlamentares se tornam significativamente mais promissoras.

Isto posto, a atual influência das emendas parlamentares no Brasil, levou o governo a transferências federais significativas para os municípios, particularmente na saúde e nos esportes, muitas vezes favorecendo regiões e projetos específicos em detrimento de uma sustentabilidade fiscal mais ampla (Silva et al., 2024) (Castro et al., 2020).

As implicações políticas de tal mudança exigiriam uma análise cuidadosa do equilíbrio entre responsabilidade fiscal e distribuição equitativa de recursos, especialmente em regiões com capacidades econômicas variadas (Silva et al., 2024).

Embora a integração de uma instituição de cronograma de pagamentos vinculada ao desempenho fiscal possa melhorar a disciplina fiscal, ela também levanta preocupações sobre possíveis desigualdades e a necessidade de uma abordagem diferenciada que considere as disparidades regionais e as realidades políticas. O diálogo contínuo entre os poderes legislativo e judiciário continua sendo crucial para lidar com essas complexidades.

A adoção de um cronograma de pagamentos vinculado ao desempenho fiscal, no contexto atual das emendas parlamentares no Brasil, propõe uma mudança significativa na forma como o Executivo e o Legislativo se relacionam em matéria orçamentária. Historicamente, o instrumento de contingenciamento tem sido o principal mecanismo para ajustar as contas públicas em meio a oscilações de receita ou crises econômicas. Esse bloqueio orçamentário, previsto na legislação fiscal brasileira, permite ao governo reduzir despesas discricionárias para cumprir metas fiscais, como a de resultado primário e, mais recentemente, o teto de gastos. Contudo, a imprevisibilidade gerada por tais contingenciamentos costuma produzir atritos com os parlamentares, que veem seus compromissos com as bases eleitorais ameaçados quando há cortes e atrasos na liberação de verbas.

A proposta de estabelecer um cronograma de pagamentos atrelado a metas de desempenho fiscal busca superar o problema da incerteza orçamentária. Em vez de depender de atos discricionários e, por vezes, tidos como politicamente orientados, haveria etapas claras e previamente estabelecidas para que as emendas fossem liberadas. A execução das emendas seria condicionada a indicadores objetivos, como o cumprimento de metas de superávit primário, a observância de limites de gastos ou até mesmo o controle de endividamento. Essa vinculação exige, por outro lado, uma definição minuciosa de como medir esses indicadores, com prazos de aferição e mecanismos de transparência que permitam a órgãos de controle, como o TCU e a CGU, verificar se os parâmetros estão sendo cumpridos de forma imparcial.

Há, ainda, a necessidade de prever certa flexibilidade no cronograma, uma vez que choques externos ou internos podem alterar, subitamente, as projeções de arrecadação ou de despesa. Quando se estabelece um modelo estritamente vinculado ao desempenho fiscal, surge o risco de ele se tornar excessivamente engessado,

dificultando reações rápidas a crises. Assim, surge o debate sobre a criação de faixas de tolerância em torno das metas: se o indicador de resultado fiscal apresentar desvio moderado em relação ao previsto, manter-se-ia a liberação de emendas, ainda que de forma escalonada. Em contrapartida, desvios mais severos acionariam gatilhos automáticos de contingenciamento, que afetariam não só as emendas parlamentares, mas também outras despesas discricionárias, de modo a evitar situações em que o ajuste recaia desproporcionalmente sobre determinados setores.

No entanto, a viabilização dessa proposta depende de um acordo político robusto. A implementação de qualquer mecanismo que condicione o pagamento das emendas ao desempenho fiscal exige uma negociação profunda no Congresso, pois os parlamentares precisam sentir-se seguros de que o indicador não será manipulado para cercear a liberação de recursos. Ao mesmo tempo, o Executivo demandará a garantia de que poderá efetuar cortes emergenciais quando surgirem crises ou frustrações de receitas. Esse equilíbrio entre a previsibilidade pleiteada pelos parlamentares e a flexibilidade necessária ao governo é complexo, sobretudo em um cenário multipartidário, em que os interesses regionais, partidários e de grupos parlamentares específicos precisam ser contemplados.

A experiência do governo Dilma Rousseff ilustra o quanto essa discussão é sensível. Naquele período, os contingenciamentos orçamentários foram recorrentes, gerando descontentamento geral no Legislativo. Embora houvesse tentativas de estabelecer metas fiscais mais claras, a constante revisão dessas metas e as tensões políticas em torno de votações relevantes levaram à percepção de que as emendas poderiam ser usadas como moeda de troca ou instrumento de retaliação. Além disso, a instabilidade política e econômica do período, combinada com um processo de impeachment, mostrou que reformas orçamentárias profundas não lograram êxito na ausência de amplo apoio congressual e de uma base política consistente. Como consequência, a ideia de criar um cronograma de pagamentos condicionais nunca se institucionalizou de forma robusta, pois exigiria não apenas uma consolidação de regras claras, mas também um clima político mais estável.

Se, por um lado, o cronograma de pagamentos vinculado ao desempenho fiscal pode trazer credibilidade às contas públicas e reduzir o tensionamento pontual entre os Poderes, por outro lado, a definição de indicadores e a elaboração de modelos de aferição periódica elevam a complexidade do processo orçamentário. Há o risco de judicialização quando parlamentares entenderem que o governo não está cumprindo

as regras estabelecidas, bem como a possibilidade de críticas caso programas prioritários venham a ser sacrificados em favor do cumprimento estrito do cronograma. Ainda assim, a implementação de tal proposta, desde que amparada por uma legislação clara e por metas fiscais mensuráveis, pode se tornar um instrumento de disciplina orçamentária, ao mesmo tempo em que confere maior previsibilidade aos congressistas na obtenção de recursos para suas bases eleitorais. O sucesso dessa iniciativa depende, sobretudo, de uma coalizão política firme, regras transparentes e boa vontade dos diferentes atores em conferir estabilidade e racionalidade à gestão dos recursos públicos, algo que a história recente do Brasil mostra ser um desafio constante.

5 CONCLUSÃO

Após extensa pesquisa, análise de dados e fatos políticos, tivemos a oportunidade de criar um diagnóstico profundo e detalhado sobre o que nos trouxe até a realidade orçamentária brasileira dos dias atuais e ancorados na análise técnica da execução orçamentária e nos fatos políticos atrelados à discussão do orçamento nacional, este trabalho se propôs a apresentar duas hipóteses de caminhos que visam a dirimir ou atenuar os impasses relacionados às emendas parlamentares no Brasil.

É nítido que a raiz da discussão sobre as emendas parlamentares brasileiras reside na demanda apresentada pelos parlamentares, ainda na época da construção da Constituição Federal de 1988, de que o orçamento federal, muitas vezes focado em grandes projetos e programas e pouco capilarizado para oferecer uma visão detalhada das demandas locais de cada estado e regiões brasileiras, acaba se tornando insuficiente para resolver problemas locais de comunidades brasileiras e que portanto, a visão dos parlamentares, estes bastante próximos das realidades de municípios de todo o país, poderia contribuir para uma execução orçamentária mais assertiva no tocante a proposição de soluções para a prestação de serviços de política pública de maior qualidade e efetividade para toda a população brasileira.

De fato, a ferramenta “Emenda Parlamentar” foi contemplada na CF de 1988, porém naquela época ela carecia de regulamentação e principalmente, de caráter impositivo, critério esse que mudaria de uma vez por todas o peso e o destino das emendas parlamentares no Brasil, dado que em que pese, o caráter técnico da discussão sobre a qualidade da alocação de recursos federais, as emendas parlamentares trazem consigo um fator político muito forte e de inegável influência para a realidade que vivemos hoje no país no âmbito da discussão sobre o orçamento federal. Até os idos de 2012, as emendas parlamentares eram pagas de acordo com a discricionariedade do poder Executivo, sendo fortemente utilizada como ferramenta de negociação do Governo para com os parlamentares em torno de apoio para aprovação de projetos de interesse do Executivo na Câmara Federal. Isso porque, sem prejuízo da veracidade de que parlamentares têm uma capacidade privilegiada de indicar recursos assertivos em pequenas regiões do país, é inegável o ganho político que um parlamentar angaria ao apadrinhar determinado recurso em determinada localidade de sua base eleitoral. O reflexo de emendas em votos é flagrante e notório. Porém, a discricionariedade do Executivo em pagar as emendas

parlamentares, obrigava os Deputados e Senadores a possuírem uma relação próxima com o Governo Federal objetivando o pagamento e destinação de recursos para suas bases eleitorais.

Portanto, em que pese técnico, o fator que trouxe a impositividade para a realidade a ponto de ser ratificada na CF a partir da PEC 86 em 2012, foi a tensão política ali estabelecida entre o poder executivo e legislativo que deságua na aprovação da lei que mudou definitivamente a dinâmica orçamentária do país a partir dali.

Nossa pesquisa demonstrou que a partir da aprovação da PEC 86, o orçamento discricionário federal cresceu 8%, enquanto a participação das emendas parlamentares no gasto discricionário do governo federal aumentou 856% até o fim de 2024. Hoje chegamos ao ápice desta nova dinâmica onde pela primeira vez na história, do total gasto com investimentos discricionários do país, mais da metade deste recurso é oriundo de emendas parlamentares, restando ao governo federal nenhuma alternativa a não ser ter uma relação de muito mais proximidade com o legislativo, invertendo o polo da força de negociação existente até então e garantindo ao parlamento uma relação de independência frente ao governo federal.

Isso posto, fica claro que a mistura dos componentes técnicos e políticos mudou definitivamente a dinâmica do orçamento nacional e a despeito da discussão política em torno da distribuição da força e poder entre legislativo e executivo, o fato é que o foco da discussão não pode fugir da qualidade do gasto federal, afinal estamos tratando da destinação de mais de R$ 50 bilhões para realização de políticas públicas em nome do povo brasileiro. Foco esse escolhido para ser priorizado ao longo deste trabalho na apresentação de hipóteses para que, isolando, mas não negligenciando, o peso das discussões políticas, fosse possível apresentar propostas que tenham a finalidade de garantir e contribuir para que o gasto público brasileiro consiga manter bons índices de eficiência e eficácia na destinação de recursos públicos.

Assim sendo, este trabalho finaliza avaliando os desafios e oportunidades da implementação de duas alternativas, não excludentes, de ações que objetivam preservar a qualidade da execução orçamentária brasileira. A primeira hipótese apresentada é da criação de um Conselho de Gestão Orçamentária (CGO), um órgão composto por membros dos três Poderes (ou pelo menos dos poderes Executivo e Legislativo), com a função de analisar detalhadamente as propostas orçamentárias e as emendas parlamentares. Além de garantir maior transparência, esse conselho teria

o poder de vetar políticas ou atuar como instância deliberativa para a aprovação de propostas e liberação de recursos, influenciando diretamente o processo orçamentário. Aqui trazemos exemplos internacionais e confrontamos com a realidade brasileira e apresentamos adaptações aderente ao arcabouço regulatório brasileiro, contextualizado politicamente e de acordo com a realidade nacional.

Já a segunda hipótese apresentada é a instituição de cronograma de pagamentos de emendas parlamentares vinculado ao Desempenho Fiscal da União, com o objetivo de potencialmente agilizar a alocação de emendas, garantindo que os fundos sejam distribuídos com base em critérios econômicos e não em considerações políticas (Schaefer & Krause, 2024). Além disso, a hipótese supramencionada pode aumentar a previsibilidade política e, ao mesmo tempo, garantir a responsabilidade orçamentária. Essa abordagem visa mitigar a imprevisibilidade que, muitas vezes, prejudica o relacionamento do Executivo com o Congresso, particularmente durante crises fiscais. É feita também digressões sobre a viabilidade técnica e política sobre a hipótese apresentada.

Ao fim da apresentação das hipóteses para melhor aproveitamento da execução orçamentária brasileira, seja por emendas parlamentares, seja por gastos discricionários do Governo Federal, derivados a partir do diagnóstico do contexto da dinâmica orçamentária brasileira, a nossa conclusão é de que levando em conta termos técnicos e políticos, não há espaço, hoje, para retroagir no montante e na realidade de que as emendas parlamentares são sim a fonte mais robusta atualmente de investimentos em políticas públicas federais e que portanto a discussão profícua para o momento é em torno de medidas que garantam transparência, efetividade e eficiência na performance do gasto público brasileiro.

A ambivalência dos apontamentos sobre as emendas parlamentares impede que se chegue a um consenso sobre a real efetividade das emendas como instrumento de desenvolvimento regional. Assim, ao mesmo tempo em que não se pode negar a importância desses repasses para localidades menores ou menos favorecidas, há um risco intrínseco de manipulação política e ineficiência, o que reforça a necessidade de pesquisas e dados mais robustos sobre os critérios de distribuição, execução e fiscalização de tais recursos.

É preciso que, a despeito da disputa natural e intrínseca de espaços de poder entre os poderes Legislativo, Executivo e até mesmo o Judiciário, haja uma compreensão da responsabilidade desses atores sobre a destinação de recursos para

políticas que visem o benefício da população brasileira, sedenta por políticas públicas de qualidade e que impactem verdadeira e positivamente em suas vidas em nome de um país mais justo e desenvolvido.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Érico Rodolfo Bala; TANAKA, Simone. Orçamento público no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 1-21, 2017.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. Dados – **Revista de Ciências Sociais**, v. 42, n. 3, p. 377-404, 1999.

BAKRI, M. R.; Bagiada, P. P.; Yogantari, N. L. R., & Marlina, L. S. (2024). **Accountability and fiscal transfer:** The perfect duo for enhancing the regional economy. Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, 10(1), 105–122. https://doi.org/10.28986/jtaken.v10i1.1639.

BERCOVICI, Gilberto. **Orçamento e poder:** uma análise da função orçamentária à luz do constitucionalismo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio, 2000.

CUNHA, B. S., & Uliano, A. B. (2024). **Taming the Brazilian Supreme Court**. https://doi.org/10.59704/9b1c61a9577c8e19.

DAN, McDonald. (2022). **Making the "Citizen Constitution":** Popular Participation in the Brazilian Transition to Democracy, 1985–1988. The Americas, 79(4):619-652. DOI: 10.1017/tam.2022.7 DOI: https://doi.org/10.1017/tam.2022.7

DOMINGOS, F. D., & BUSANELLI de Aquino, A. C. (2020). **The (unexerted) competencies of municipal legislative financial committees in Brazil**. https://doi.org/10.6084/m9.figshare.11609136.

GOMES, Antônio, Moreira, Maués. (2020). 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito Gv**, 16(1):1941-. DOI: 10.1590/2317-6172201941. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares e https://www2.unesp.br/Home/propeg/emendas.pdf. Acesso em: 04 jan. 2025.

JAVIER, Martínez-Lara. (2017). **Building Democracy in Brazil:** The Politics of Constitutional Change, 1985-95.

JIANG, S., & Chi, Y. (2024). **Impact of budget performance management reform on local fiscal relief**. https://doi.org/10.1016/j.iref.2024.05.036.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto:** o município e o regime representativo no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

MENDES, Marcos; TOLLINI, Hélio. **É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE**. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full. Acesso em: 17 fev. 2025.

PASSOS, Arthur; EL, Horr. (2024). **Hiper-reformismo aparente:** um estudo sobre a relevância do emendamento à Constituição brasileira de 1988. DOI: 10.11606/d.2.2023.tde-10042024-124656.

ROCHA, C. A. A. O Conselho de Gestão Fiscal e o *Stabilitatsrat*: contrastes e lições. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2019 (**Boletim Legislativo nº 78, de 2019)**. Disponível em www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

SCHAEFER, B. M., & Krause, S. (2024). Electoral financing and political representation in Brazil during the Bolsonaro government (2019-2022): between old and new problems. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, 33. Disponível em: https://doi.org/10.26851/rucp.33.2.

SCHETTINI, Bernardo Gonçalves. O processo legislativo orçamentário na Constituição de 1988 e suas reformas: entre a eficiência e a (des) legitimação. 2014. Tese (Doutorado) – **Programa de Pós-Graduação em Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, A. S. da, Lima, L. D. de, Baptista, T. W. de F., Vieira, F. S., & Andrade, C. L. T. de. (2024). **Federal transfers to municipalities through parliamentary amendment**s: implications for SUS funding. 29(7), e03152024. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232024297.03152024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de Auditoria Operacional. Brasília:** TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/. Acesso em: 18 fev. 2025.

WARGAS, Tatiana, de, Faria, Baptista; VIEIRA, Cristiani, Machado; DIAS, Luciana, de, Lima; GARCIA, Marcia; LOURENÇO, Carla, Tavares, de, Andrade; DUARTE, Camila, Gerassi. (2012). As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos De Saúde Pública**, 28(12):2267-2279. DOI: 10.1590/S0102-311X2012001400006.