SciELO Preprints

Estado da publicação: O preprint foi publicado em outro meio.
DOI do preprint publicado: https://doi.org/10.1590/0034-76122025036

Emendas parlamentares obrigatórias: mudança e desafios institucionais

Luna Viana, Alketa Peci

https://doi.org/10.1590/0034-76122025036

Submetido em: 2026-03-20
Postado em: 2026-03-23 (versão 1)
(AAAA-MM-DD)

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FGV EBAPE

Artigo

Emendas parlamentares obrigatórias: mudança e desafios institucionais

Luna Viana

Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-5354-0186

Alketa Peci

Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0488-1744

Resumo

Este artigo analisa a nova institucionalidade das "emendas parlamentares obrigatórias". O estudo busca identificar os fatores associados à mudança institucional e discute os desdobramentos do novo arranjo para a governabilidade do presidencialismo de coalizão, a governança orçamentária e a gestão das transferências intergovernamentais. A pesquisa é exploratória, de natureza qualitativa, e adota inferência descritiva, apoiada por dados oficiais referentes aos anos de 2015 a 2024. As "emendas obrigatórias" são analisadas como uma mudança institucional em meio a uma crise política, marcada pela intensificação das tensões entre Executivo e Legislativo, pelo aumento das demandas sociais via conexão direta com os parlamentares e por conflitos interfederativos. Soluções pré-existentes, como o debate sobre o orçamento impositivo, a especialização técnica do Legislativo e as transferências automáticas na saúde, orientaram as mudanças. As análises indicam maior participação direta do Legislativo no orçamento e limitação do uso das emendas como instrumento de gestão de coalizões políticas. A alocação das "emendas obrigatórias" revela um quadro de dispersão, localismo e particularismo tensionando a

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250367
Artigo submetido em 28 de julho de 2025 e aceito para publicação em 12 fevereiro de 2026.
Editor-chefe:
Gregory Michener (Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil)
Editora adjunta:
Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getulio Vargas, São Paulo / SP – Brasil)
Pareceristas:
Adriano Nervo Codato (Universidade Federal do Paraná, Curitiba / PR – Brasil)
Um dos pareceristas não autorizou a divulgação de sua identidade.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

eficiência da governança orçamentária. O novo marco institucional também se associa ao uso de transferências intergovernamentais flexíveis reconfigurando os desafios do federalismo fiscal. Conclui-se que a configuração atual indica repensar o papel das emendas no ordenamento político-administrativo, à luz dos princípios da democracia representativa e da busca por resultados efetivos na gestão do orçamento e do investimento público.

Palavras-chave: emendas obrigatórias, mudança institucional, orçamento público, investimento público.

Asignaciones parlamentarias obligatorias: cambios y desafíos institucionales

Resumen

Este artículo examina el nuevo marco institucional de las asignaciones parlamentarias obligatorias en Brasil. El estudio busca identificar los factores asociados a este cambio institucional y discutir los desarrollos que el nuevo arreglo plantea para el presidencialismo de coalición, la gobernanza presupuestaria y la gestión de las transferencias intergubernamentales. La investigación es de carácter exploratorio, adopta un enfoque cualitativo y se basa en inferencia descriptiva, apoyada en datos oficiales correspondientes al período 2015–2024. Las asignaciones obligatorias se analizan como un cambio institucional que surgió en medio de una crisis política, caracterizada por el aumento de las tensiones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el incremento de las demandas sociales canalizadas a través de los parlamentarios y la intensificación de los conflictos intergubernamentales. Soluciones de política pública preexistentes, como el debate sobre la ejecución presupuestaria obligatoria, la creciente especialización técnica del Poder Legislativo y la experiencia con transferencias automáticas en el área de salud influyeron en este proceso de cambio. El análisis indica una expansión de la participación directa del Legislativo en el presupuesto y una restricción en el uso de las asignaciones como instrumentos de gestión de coaliciones. La asignación de las asignaciones obligatorias presenta patrones de dispersión, localismo y particularismo, lo que genera presiones sobre la eficiencia de la gobernanza presupuestaria. El nuevo marco institucional también se asocia con un mayor uso de transferencias intergubernamentales flexibles, reconfigurando los desafíos dentro del ámbito del federalismo fiscal. El artículo concluye que la configuración actual exige una reevaluación del papel de las asignaciones parlamentarias en el sistema político-administrativo de Brasil, considerando los

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

principios de la democracia representativa y la búsqueda de resultados efectivos en la gestión del presupuesto público y de las inversiones públicas.

Palabras clave: asignaciones obligatorias, cambio institucional, presupuesto público, inversión pública.

Mandatory legislative budget amendments: institutional change and challenges

Abstract

This article examines the new institutional framework of *mandatory legislative budget amendments* in Brazil. The study aims to identify the factors associated with this institutional change and to discuss the implications of this new arrangement for coalition presidentialism, budgetary governance, and the management of intergovernmental transfers. This exploratory research adopts a qualitative approach and relies on descriptive inference supported by official data covering the period from 2015 to 2024. Mandatory amendments are analyzed as an institutional change that emerged amid a political crisis, characterized by intensified tensions between the executive and legislative branches, increased social demands channeled through legislators, and heightened intergovernmental conflicts. Pre-existing policy solutions, such as the debate over mandatory budget execution, the growing technical specialization of the legislative branch, and the use of automatic transfers in the health sector, informed this process of change. The analysis indicates an expansion of the legislature's direct participation in the budget and a restriction on the use of amendments as instruments of coalition management. The allocation of mandatory amendments reveals patterns of dispersion, localism, and particularism, which place pressure on the efficiency of budgetary governance. The new institutional framework is also associated with increased use of flexible intergovernmental transfers, reconfiguring challenges within fiscal federalism. The article concludes that the current configuration calls for a reassessment of the role of legislative amendments in Brazil's political-administrative system, considering the principles of representative democracy and the pursuit of effective outcomes in public budgeting and investment management.

Keywords: mandatory legislative amendments, institutional change, public budget, public investment.

1. INTRODUÇÃO

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

O Legislativo brasileiro participa diretamente na alocação do orçamento público por meio das emendas parlamentares. As emendas são alterações realizadas pelo Legislativo na proposta de orçamento encaminhada pelo Executivo. Elas realizam alterações nas dotações, ou seja, nos valores alocados às ações orçamentárias, bem como nos atributos qualitativos (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024a). As emendas podem ser inseridas individualmente pelo parlamentar ou por meio das comissões, das bancadas estaduais e do relator-geral do orçamento (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024a).

A participação do Legislativo no orçamento tem sido amplamente discutida na literatura nacional e internacional, seja em relação à eficiência do processo decisório (Shepsle & Weingast, 1981), à viabilização de políticas distributivistas (Golden & Min, 2013; Stokes, 2009), ou aos seus efeitos eleitorais (Ames, 2001). Há também um debate consolidado sobre os fatores que influenciam a alocação das emendas parlamentares (Del Rossi, 1995; Pereira & Rennó, 2013; Wessel Tromborg & Schwindt-Bayer, 2019) bem como um debate ainda incipiente sobre os resultados das emendas em termos de políticas públicas (Bertholini et al., 2018).

Apesar de a participação do legislativo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ser identificada como bem inferior à do fenômeno brasileiro (Mendes, 2023), esta é uma preocupação em países em desenvolvimento, como a Índia, as Filipinas e a Indonésia (Transparency International, 2021). No Brasil, o tema das emendas tem recebido especial atenção quanto aos fatores de atração desses recursos (Almeida, 2021; Baião et al., 2018; Baptista et al., 2012; Carvalho, 2007; Cate, 2023; Medina et al., 2023; Vieira & Lima, 2022).

As emendas parlamentares também têm sido analisadas como ferramentas do Executivo na gestão do presidencialismo de coalizão. Em um sistema multipartidário, o Executivo utiliza a liberação de recursos das emendas para consolidar alianças políticas e manter a estabilidade institucional (Abranches, 1988; Raile et al., 2011). Essa coordenação também é buscada por meio de uma governança orçamentária, que organiza as emendas em programas de políticas públicas previamente estabelecidos pelo Executivo e limita comportamentos localistas e particularistas (Limongi & Figueiredo, 1998, 2005, 2019). Ademais, o Poder Executivo exerce maior controle sobre os entes subnacionais por meio da gestão da distribuição de recursos oriundos de emendas parlamentares, gerenciando as transferências intergovernamentais (Bijos, 2018; Palotti et al., 2023; Souza, 2003).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Contudo, a partir de 2014, alterações legais e constitucionais estabeleceram uma nova institucionalidade que desafia o controle do Executivo sobre o orçamento público. A participação do Legislativo no orçamento foi ampliada por meio das denominadas "emendas obrigatórias". Entre 2015 e 2024, mais de R$ 167 bilhões foram pagos com recursos de "emendas obrigatórias", em conformidade com as novas regras que, fundamentalmente, definem a obrigação de execução orçamentária e financeira desses recursos (Câmara dos Deputados, 2024). Dessa forma, o Executivo se viu impedido de utilizar o expediente de contingenciamento das emendas parlamentares para o alcance das metas fiscais. Consequentemente, a mudança institucional, entre outras repercussões, reduziu o controle do Executivo sobre a liberação de emendas, impondo-lhe a obrigação de cumprir o calendário de execução previsto na Constituição.

Considerando a relevância e a atualidade do tema, é importante compreender como se deu o processo decisório que levou à mudança institucional que estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares. Bem como identificar os principais desdobramentos desta mudança institucional para o perfil e o papel das emendas no âmbito de três dimensões do modelo político-administrativo brasileiro: (i) a obtenção de governabilidade em um sistema presidencialista multipartidário, (ii) a busca de eficiência por meio de governança orçamentária e (iii) a redução das tensões do federalismo fiscal via gestão de instrumentos de transferências intergovernamentais.

Considerando que o tema das emendas parlamentares obrigatórias ainda é relativamente recente e envolve elevada complexidade institucional, o objetivo da pesquisa não é estabelecer relações causais, mas compreender e descrever, de forma analítica, um processo de mudança institucional. Para tanto, mobilizam-se evidências empíricas com o propósito de organizar padrões e interpretações, sem a pretensão de teste explicativo, conforme defendem a literatura metodológica sobre análise institucional e o uso de inferência descritiva (Collier et al., 2004; King et al., 1994).

Nesse contexto, utilizamos como técnicas a pesquisa bibliográfica e, de forma complementar, a análise descritiva de dados secundários referentes a atributos qualitativos e quantitativos das emendas orçamentárias no período de 2015 a 2024. A base empírica do estudo resultou da integração inovadora de dados disponibilizados em sistemas governamentais, incluindo o SigaBrasil, o Tesouro Nacional, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), o Sistema de Investimentos do Sistema Único de Saúde (InvestSUS) e bases de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Recorremos à lente de análise do modelo de fluxos múltiplos (Kingdon, 1997) para a compreensão sobre o processo decisório que levou à mudança institucional que definiu as emendas obrigatórias. Esta dinâmica é compreendida como a convergência entre os fluxos de problemas, de políticas e de política em momentos específicos chamados janelas de oportunidade (Kingdon, 1997). É importante notar que, no contexto brasileiro, estudos que mobilizam o modelo de fluxos múltiplos têm utilizado predominantemente seus conceitos analíticos, sem aplicar integralmente o modelo como método; no entanto, assim como esse estudo, recorrendo a estratégias exploratórias baseadas em revisão bibliográfica e análise documental (Capella, 2020).

A nossa análise indica que as tensões entre os poderes Executivo e Legislativo, o aumento das demandas sociais via conexão direta com os parlamentares e os conflitos interfederativos contribuíram para o fluxo de problemas. Em relação ao fluxo de soluções, o debate sobre o orçamento impositivo, a maior especialização técnica dos gabinetes dos parlamentares e a experiência com as transferências fundo a fundo na saúde convergiram com os problemas postos. Esses elementos se combinaram na crise política que levou ao impeachment de 2016 e consolidaram a nova institucionalidade das emendas parlamentares.

Também identificamos como a nova institucionalidade molda o perfil e o papel das emendas parlamentares, o que potencialmente traz novos desafios. A análise de dados evidenciou a restrição à discricionariedade do Executivo na liberação das emendas, alterando o seu uso como ferramenta de gestão da governabilidade. Por sua vez, a eficiência da governança orçamentária pode estar sendo comprometida pelo perfil dispersão, particularismo e localismo na alocação de recursos via emendas parlamentares. Por fim, apontamos como as transformações nos instrumentos utilizados para as transferências intergovernamentais se relacionam com os tensionamentos no âmbito do federalismo fiscal.

Objetivamos contribuir para o debate acadêmico e de formação de políticas públicas com base na compreensão sobre o processo decisório e os potenciais desdobramentos da atual configuração de participação do Legislativo na alocação do orçamento público. A investigação proposta avança na integração da análise das emendas parlamentares como tema que deve ser refletido não apenas sob a ótica orçamentária ou fiscal, mas também como parte da viabilidade política e administrativa do Estado brasileiro.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

2. A NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES DE ACORDO COM A TEORIA DE FLUXOS MÚLTIPLOS

Desenvolvida por Cohen et al. (1972) e Kingdon (1997), a Teoria de Fluxos Múltiplos, entre outras, é utilizada na análise de processos decisórios de governos nacionais (Gottems et al., 2013). O primeiro fluxo refere-se aos problemas percebidos por meio de indicadores, pela ocorrência de eventos de crise ou por achados relacionados ao orçamento e aos gastos (Kingdon, 1997). O segundo fluxo aborda uma coleção de soluções em busca de problemas (Cohen et al., 1972). As alternativas disponíveis são consideradas com base em sua confiabilidade técnica, aceitabilidade e compatibilidade com os valores vigentes, bem como na antecipação de restrições futuras (Kingdon, 1997). Já o terceiro fluxo refere-se ao fluxo de política, abrangendo o clima nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças de governo. Esses fluxos unem-se no momento de abertura de janelas de oportunidade ou em um momento oportuno para a mudança institucional (Gottems et al., 2013).

A lente teórica proporcionada pelo modelo de fluxos múltiplos tem sido parcialmente empregada na academia brasileira (Capella, 2020). De forma inovadora, apesar de esta pesquisa não ser propriamente de formação de agenda, ela avança na compreensão sobre o processo decisório e o emprego do modelo analítico proposto por Kingdon (1997) organizando a análise sobre a mudança institucional que definiu as emendas obrigatórias com a plena utilização da dinâmica dos fluxos múltiplos.

Dessa forma, iniciamos a nossa análise a partir do fluxo de problemas. Adicionamos outras perspectivas a estudos prévios que atribuíam a nova institucionalidade das emendas à disputa de poder entre o Executivo e o Legislativo e à insatisfação dos parlamentares com o tratamento diferenciado na liberação de recursos (Faria, 2023; Pederiva & Pederiva, 2015; Rodrigues, 2019). Prosseguimos para a análise das soluções e argumentamos que os fluxos se encontraram durante a crise política que levou ao processo de impeachment de 2016.

2.1 Fluxo de problemas

A nova institucionalidade das emendas tem sido atribuída a desgastes nas relações entre o Executivo e o Legislativo e à insatisfação dos parlamentares com o tratamento diferenciado na liberação de recursos. Pederiva e Pederiva (2015) atribuem a mudança

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

institucional à perda da base parlamentar de apoio ao governo na eleição de 2014. Rodrigues (2019), por sua vez, explora a relação de supremacia do Executivo diante do Legislativo e como, mesmo com a nova institucionalidade das emendas, aquele criou mecanismos para manter o seu controle sobre o orçamento. Rodrigo Oliveira de Faria investiga a mudança institucional como um desvio das prerrogativas orçamentárias do Congresso, que assume atividades de execução como resposta ao "humilhante ritual de via sacra" junto ao Executivo para a liberação de recursos (Faria, 2023, p. 348).

Reconhecendo os conflitos institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo, também se configuravam como problemas o avanço do processo democrático e a ampliação das demandas sociais. A decisão sobre a alocação orçamentária foi tensionada por uma maior interlocução e participação, no processo político, de diversos segmentos sociais (Faria, 2023). A ampliação da representação levou os parlamentares a serem demandados pelos diversos segmentos sociais, e o crescimento da participação no orçamento é uma forma de atender às expectativas dos eleitores (Baskin et al., 2014).

Além disso, estudos indicam que as demandas crescentes dos eleitores foram potencializadas pela digitalização do mandato, especialmente pelo uso das mídias sociais. A digitalização do mandato é fruto da nova onda de adoção de tecnologias e refere-se à produção de conteúdos e de fatos políticos pelo parlamentar (Lassen & Brown, 2011). O tensionamento foi ampliado com o avanço das mídias sociais, que aprofundou ainda mais a conexão direta e a produção de conteúdos que atendessem a necessidades concretas, como o envio de recursos para projetos locais (Barros et al., 2021). Portanto, o atendimento a interesses locais e particulares, ou específicos de grupos e setores, em uma dinâmica de *pork-barrel*, ou seja, de entrega de bens públicos com fins políticos e eleitorais (Golden & Min, 2013; Stokes, 2009; Stokes et al., 2013), mostrava-se um desafio no exercício do mandato parlamentar, o qual poderia ser resolvido com a expansão da participação direta na alocação do orçamento público.

Em paralelo, no que se refere ao desgaste nas relações federativas, a análise da literatura indica que a nova institucionalidade das emendas reflete os problemas decorrentes de um federalismo caracterizado por assimetria entre as partes. No modelo federativo vigente, o nível de descentralização depende das capacidades locais de gestão, e o governo central descentralizou responsabilidades sem a desconcentração dos recursos (Arretche, 1999, 2004). Neste contexto, predominam o fiscalismo e a disputa por recursos federais em um cenário de escassez orçamentária (Souza, 2003). A insuficiência de recursos públicos para dar conta de todos os desafios faz com que a distribuição das

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

emendas seja uma oportunidade que os estados e municípios disputam para obter maior acesso aos recursos federais (Souza, 2003). O cenário de aumento das responsabilidades em nível local, em especial na área da saúde, e a crescente disputa por recursos aprofundaram a insatisfação dos entes subnacionais com o controle do Poder Executivo, especialmente no que se refere à gestão das transferências intergovernamentais.

O tensionamento gerado pelo conflito na distribuição e no acesso aos recursos federais, indicado pelos estudos sobre o federalismo fiscal, agrava-se diante das ineficiências das transferências intergovernamentais. No federalismo brasileiro, o governo central mantém o controle do planejamento e da execução dos recursos por meio do modelo convenial, no qual as transferências intergovernamentais são realizadas após um processo moroso e burocrático de cadastro e aprovação de projetos (Bijos, 2018; Palotti et al., 2023). O descontentamento dos entes subnacionais com o modelo convenial ensejou a demanda por novos formatos de transferências intergovernamentais, mais ágeis e flexíveis, que permitissem a rápida chegada de recursos com maior nível de autonomia gerencial.

Em síntese, sugerimos outros fatores no fluxo de problemas que contribuíram para a nova institucionalidade das emendas. Além do conflito entre o Executivo e o Legislativo, que se evidenciava no descontentamento com a articulação política do Executivo (Faria, 2023; Pederiva & Pederiva, 2015), identificamos que o aumento da conexão direta entre o parlamentar e o eleitor, devido principalmente à digitalização do mandato e ao papel das mídias sociais, tem instigado os parlamentares a terem maior controle sobre o orçamento para a entrega de bens públicos locais com interesses políticos e eleitorais.

Também indicamos a existência de demanda por parte dos entes subnacionais por maior descentralização dos recursos, sem as ineficiências percebidas no uso de modelos conveniais para a realização das transferências intergovernamentais. Sem prejuízo de outros fatores contributivos, dentro das dimensões de análise consideradas neste estudo, sugerimos que o fluxo de problemas confluiu com os fluxos de políticas públicas e de soluções no contexto da crise política que levou ao impeachment de 2016. A nova institucionalidade das emendas emergiu, portanto, em uma “janela de oportunidade”, como será discutido a seguir.

2.2 Fluxo de soluções

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Com base nas dimensões institucionais consideradas neste estudo, identificamos que a nova institucionalidade das emendas parlamentares se inscreveu em um contexto de desgaste político e administrativo, no âmbito das estratégias de articulação política e da ampliação de demandas sociais, por meio de uma conexão direta entre o eleitor e o parlamentar, bem como no âmbito das pressões do ambiente federativo por maior desconcentração de recursos e eficiência nas transferências intergovernamentais.

Diante desse conjunto de problemas, torna-se fundamental analisar as principais soluções disponíveis no âmbito das dimensões institucionais em tela. Inicialmente, identificamos como solução existente o debate sobre o orçamento impositivo. A discussão sobre a impositividade do orçamento era até então marcada por controvérsias quanto aos seus impactos na governabilidade, na flexibilidade orçamentária e no equilíbrio federativo (Santos & Gasparini, 2020). No entanto, a tensão recorrente entre o Executivo e o Legislativo, agravada por episódios de bloqueio e de liberação seletiva de recursos, contribuiu para fortalecer a percepção de que a execução orçamentária deveria ser menos discricionária e mais vinculada às deliberações parlamentares. Esse desgaste acumulado no relacionamento institucional entre os poderes resultou na retomada da tramitação de propostas legislativas sobre o tema, criando um ambiente político favorável à aprovação de mudanças constitucionais que introduziram a obrigatoriedade parcial da execução das emendas parlamentares.

Adicionalmente, a mudança no modelo de governança do orçamento sustentou-se na crescente especialização técnica do Legislativo. Faria (2023) realiza uma excelente análise histórica do orçamento público e informa sobre como o Executivo assumiu um maior protagonismo no orçamento no século 20, devido à ampliação das demandas sociais, internalizadas e fomentadas pelo modelo de Estado de Bem-estar Social, e aos desafios de um cenário de guerras mundiais. De acordo com o autor, o Legislativo, visto como instância política, passou a ter sua atuação no orçamento reservada ao papel de supervisão e alocação marginal de recursos.

No entanto, nos últimos anos, o Legislativo tem fortalecido a sua capacidade técnica contrapondo-se à percepção de que apenas o Executivo teria a especialização técnica necessária para a implementação de políticas públicas. Esse processo é evidenciado pela atuação competente das consultorias legislativas e pela capacidade dos parlamentares de constituir equipes de assessoria e até mesmo escritórios de projetos que coordenam as filigranas burocráticas. Este fortalecimento técnico do legislativo reflete o que tem sido estudado como a burocratização da política (Salazar-Morales, 2023).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Em contraste, o Executivo tem sofrido um esvaziamento técnico dos órgãos. Este processo resulta da desestruturação, fragmentação e descontinuação da gestão administrativa e das competências técnicas dessa instância de poder (Silva & Vinha, 2025). Por outro lado, a maior capacidade técnica do Legislativo sustenta o aumento de sua participação direta na alocação do orçamento e permite aos parlamentares, individualmente, por meio de seus gabinetes, conhecer os meandros burocráticos e gerenciar a distribuição de recursos às suas bases eleitorais.

Esse contexto indica que a adoção de mecanismos mais flexíveis para a transferência dos recursos oriundos das emendas parlamentares foi embasada na experiência prévia com as transferências de custeio na saúde. Essas transferências intergovernamentais são caracterizadas como automáticas e regulares, ou seja, não dependem da apresentação de propostas de projetos. A expansão do uso desse tipo de transferência respondeu a uma necessidade de maior simplificação e agilidade na transferência e de autonomia dos entes federativos na gestão dos recursos, diante da lentidão na liberação de recursos dos convênios (Palotti et al., 2023).

Outro fator que influenciou o aumento das transferências fundo a fundo na saúde foi a demanda por maior desconcentração da gestão dos recursos aos estados e municípios, para atender à descentralização de responsabilidades prevista na Constituição de 1988 (Conselho Nacional de Secretários de Saúde [Conass], 2003). O volume de recursos e a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares demandaram maior flexibilidade nas transferências intergovernamentais, gerando a criação de incrementos de custeio para a atenção básica e especializada e, em seguida, as transferências especiais ou “emendas Pix”.

Em síntese, as propostas legislativas sobre o orçamento impositivo, a maior especialização técnica dos gabinetes parlamentares e a experiência com as transferências intergovernamentais automáticas e regulares, fundo a fundo, para o custeio de ações em saúde, apresentaram-se como soluções técnicas. Estas convergiram com o fluxo de problemas, identificando uma janela de oportunidade para a adoção da nova institucionalidade das emendas.

2.3 A abertura da janela de oportunidade

Conforme o modelo de análise de fluxos múltiplos, a confluência entre problemas e soluções sustenta um processo de mudança institucional. Com base nesse modelo teórico,

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

argumentamos que a aprovação das mudanças legais e constitucionais que viabilizaram a nova institucionalidade das emendas coincidiu com a confluência de fatores relacionados ao fluxo de problemas anteriormente apresentados, à existência de soluções de debate sobre o orçamento impositivo, ao aumento da especialização técnica do Legislativo e à experiência com o uso de transferências fundo a fundo. Entretanto, a janela de oportunidade para adotar as mudanças se abriu com a crise política que culminou no processo de impeachment de 2016.

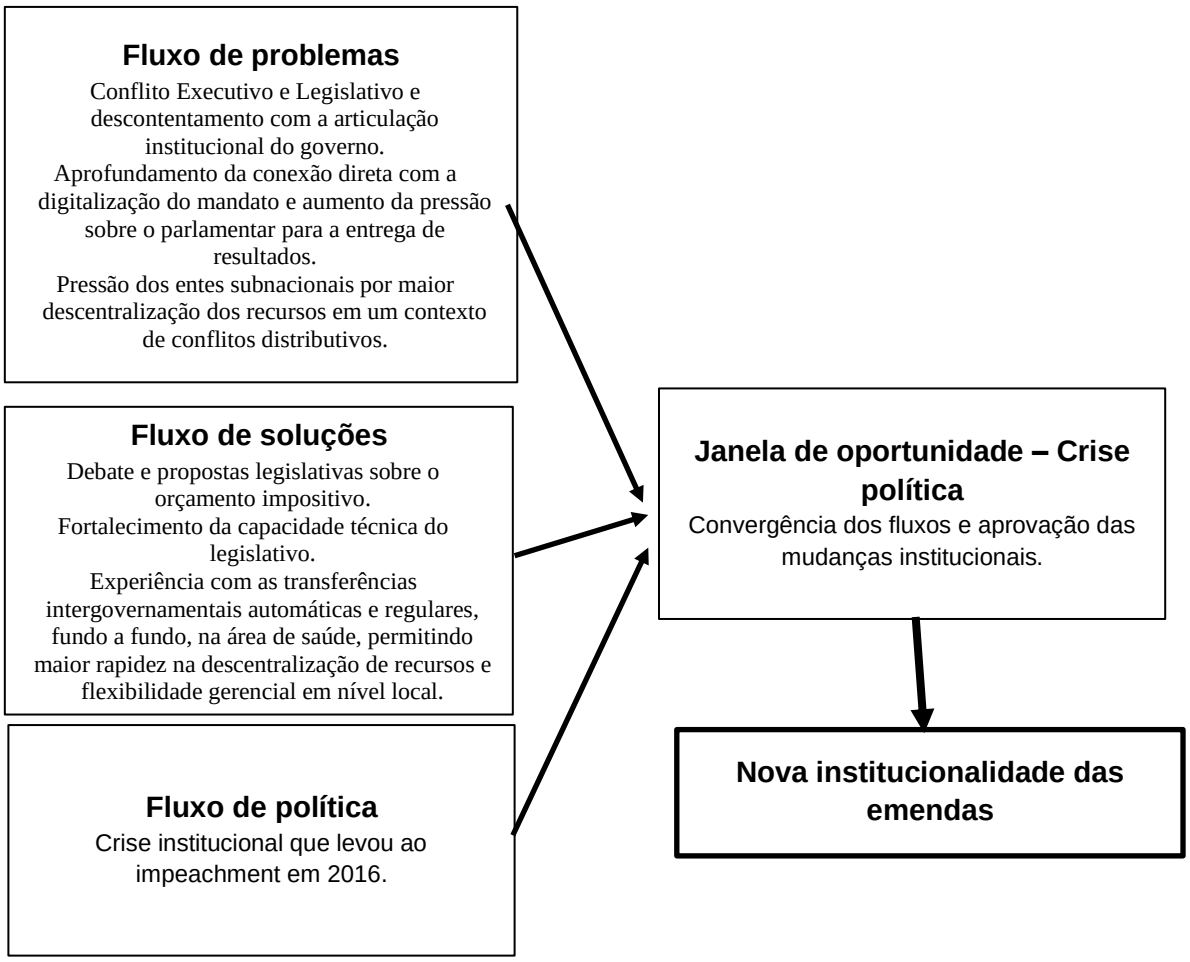
O conflito político levou ao questionamento da discricionariedade do Executivo na execução das emendas parlamentares. As ideias e propostas legislativas que abordavam o tema do orçamento impositivo vieram à tona em razão da disputa entre os poderes Executivo e Legislativo (Pederiva & Pederiva, 2015; Rodrigues, 2019). O contexto de crise política acentuou a insatisfação pré-existente dos parlamentares com o tratamento diferenciado na liberação de recursos e com as longas esperas pela atenção aos seus pleitos (Faria, 2023).

A Figura 1 resume os achados indicativos deste estudo por meio do emprego do modelo analítico proposto por Kingdon (1997) e sintetiza a janela de oportunidade aberta pela crise política que ensejou o processo de impeachment. É importante enfatizar que a nossa análise se concentrou nas três dimensões institucionais informadas anteriormente: (i) a obtenção de governabilidade em um sistema presidencialista multipartidário, (ii) a busca de eficiência por meio de governança orçamentária e (iii) a redução das tensões do federalismo fiscal via gestão de instrumentos de transferências intergovernamentais. Dessa forma, outros fenômenos também podem ter se articulado para a mudança institucional ocorrida.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

FIGURA 1

A NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES À LUZ DA TEORIA DOS FLUXOS MÚLTIPLOS



Fonte: Elaborada pelas autoras.

3. EMENDAS PARLAMENTARES OBRIGATÓRIAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

A nova institucionalidade das emendas viabilizou-se a partir da confluência de problemas e soluções em um momento de abertura de janela de oportunidade propiciada pela crise institucional, política e administrativa que ensejou o impeachment de 2016.

Nesta seção, indicamos as principais alterações nos marcos institucionais e analisamos os potenciais desdobramentos das novas regras do jogo para o perfil e o papel das emendas nas três dimensões institucionais objeto deste artigo: (i) a obtenção de governabilidade em um sistema presidencialista multipartidário, (ii) a busca de eficiência

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

por meio de governança orçamentária e (iii) a redução das tensões do federalismo fiscal por meio da gestão de instrumentos de transferência intergovernamental.

3.1 Mudanças nos marcos institucionais

Apresentamos, na Tabela 1, a linha do tempo das alterações constitucionais que marcam a nova institucionalidade das emendas parlamentares. As mudanças institucionais significativas definiram a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de valores vinculados a percentuais da receita corrente líquida, o que aumentou o volume de execução. Elas também redefiniram a governança do processo orçamentário, valorizando as emendas individuais e, entre outras, estabeleceram transferências intergovernamentais automáticas. Esse processo ocorreu por meio de um "transplante" de regramentos, em que mudanças iniciadas em nível normativo e legal eram incorporadas ao texto constitucional, o que Faria (2023, p. 303) denominou "triangulação normativa".

TABELA 1
ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS QUE CONSOLIDARAM A NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES

2015	2019	2020	2022
Aprovada a Emenda Constitucional (EC) n.º 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais (para gastos escolhidos individualmente por cada parlamentar), correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União.	A EC n.º 100 também estabeleceu como obrigatórias as emendas de bancadas estaduais – 1% da RCL e corrigida anualmente pela inflação. A EC n.º 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estado ou município, sem vinculação a projeto ou atividade alguma – transferências especiais.	A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 autorizou o uso de "emendas de relator".	A EC n.º 126, de 2022, aumentou o limite de emendas individuais para 2%,sendo 1,55% destinados às emendas de deputados e 0,45%, aos senadores.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Por sua vez, a instituição das emendas obrigatórias reconfigurou as regras do jogo e, de forma semelhante a um mecanismo de retroalimentação, potencialmente redefiniu os desafios nas dimensões institucionais objeto deste estudo, o que discutimos a seguir.

3.2 Perfil e papel institucional das emendas obrigatórias

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

O desenho institucional define as características do processo decisório dos parlamentares na alocação do orçamento federal (Souza, 2003). Nesse contexto, a nova institucionalidade das emendas parlamentares redefiniu a participação do Legislativo no orçamento e tem moldado o perfil das emendas parlamentares obrigatórias – indicando, por sua vez, repercussões para o modelo político-administrativo brasileiro, em especial nas dimensões de governabilidade, política, governança orçamentária e eficiência das transferências intergovernamentais.

Em relação à dimensão de governabilidade política, a literatura compreende as emendas parlamentares como ferramentas para obtenção de governabilidade em um sistema presidencialista multipartidário (Abranches, 1988; Ames, 2001; Figueiredo & Limongi, 1999; Mueller & Pereira, 2003; Pereira & Mueller, 2002). Ademais, no que se refere à dimensão de eficiência da governança orçamentária, prevalece o entendimento de que o desenho institucional preserva certa racionalidade na alocação das emendas, ao coibir comportamentos estritamente individuais (Figueiredo & Limongi, 2019, 1998).

No âmbito das tensões do federalismo fiscal, o amplo exercício de controle pelo Executivo sobre as transferências intergovernamentais com recursos de emendas parlamentares tem sido justificado pela manutenção da capacidade de implementação de políticas públicas alinhadas aos desafios nacionais e regionais, a despeito do aumento das responsabilidades do nível local e da necessidade de acesso a recursos financeiros (Arretche, 2004).

Com base na análise descritiva de dados, passamos à discussão sobre o novo perfil das emendas parlamentares obrigatórias e à identificação de potenciais desdobramentos para o papel destas na governabilidade política, na eficiência da governança orçamentária e na gestão das tensões do federalismo fiscal.

3.2.1 Limitação do controle do Executivo sobre a execução das emendas e implicações para a governabilidade no presidencialismo multipartidário

Em um contexto de restrição fiscal, o Executivo controla a liberação de emendas parlamentares para obter apoio político. A construção de coalizões é uma estratégia para a obtenção de governabilidade em um sistema presidencialista multipartidário (Abranches, 1988). As emendas fazem parte de uma “caixa de ferramentas” para a construção de coalizões e a manutenção da governabilidade (Raile et al., 2011), e o

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Executivo condiciona os pagamentos de emendas ao apoio político (Menezes et al., 2021; Mueller & Pereira, 2003; Raile et al., 2011). Para tanto, o Executivo utiliza-se do expediente de contingenciamento das despesas, necessário para cumprir as metas do ajuste fiscal, para restringir a liberação de emendas e fortalecer seu controle sobre a liberação do orçamento. Essa estratégia melindrava os parlamentares que precisavam negociar a liberação de recursos para as suas bases (Faria, 2023).

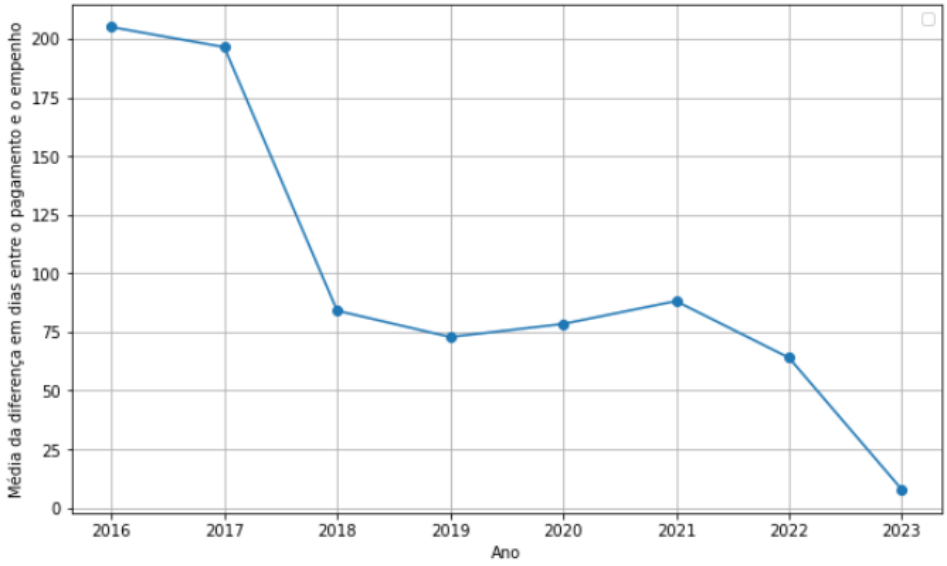
A nova institucionalidade das emendas estabeleceu a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, preservando-as da discricionariedade do Executivo na sua liberação. Consequentemente, as emendas obrigatórias reduziram significativamente a discricionariedade do Executivo na gestão do orçamento e aumentaram os custos para a manutenção da governabilidade em um sistema presidencialista multipartidário (Faria, 2023). O desenho de obrigatoriedade das emendas fundamentou-se no debate sobre a impositividade do orçamento, cujo fundamento era a obrigação legal de executar o orçamento aprovado pelo Legislativo.

A Figura 2 mostra como o tempo, em dias, entre o empenho e o pagamento das emendas reduziu-se significativamente. Em 2016, o tempo médio para o pagamento das emendas na saúde era de 205 dias, enquanto, em 2023, a média foi de 7 dias (Ministério da Saúde, 2024). Uma redução média de 94% no número de dias entre o empenho e o pagamento da proposta. É importante notar que estes dados contemplam apenas a saúde e não incluem as “emendas Pix”, ou seja, as transferências especiais que prescindem de cadastro de propostas junto aos ministérios setoriais e que, provavelmente, têm tempo de liberação ainda menor.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

FIGURA 2

MÉDIA, EM DIAS, PARA O PAGAMENTO DAS PROPOSTAS EMPENHADAS DE RECURSOS DE EMENDAS DESTINADOS À SAÚDE



Nota: Considerou-se como data de empenho a data de publicação da portaria ou do convênio.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos painéis do InvestSUS - Fundo Nacional da Saúde do Ministério da Saúde (2024).

O controle sobre o fluxo de liberação das emendas foi, portanto, restringido diante da impossibilidade de recorrer ao expediente de contingenciamento para induzir a necessidade de negociação para a liberação de pagamentos. No entanto, o Executivo buscou manter o controle sobre aspectos técnicos e operacionais de execução, reservando, assim, uma margem de negociação quanto à liberação das emendas (Rodrigues, 2019). A margem de negociação foi mantida por meio da gestão de impedimentos técnicos ou de erros em classificações orçamentárias, de projetos com parecer técnico desfavorável, entre outras condições estabelecidas em portaria interministerial publicada pelo Executivo.

Todavia, o uso crescente de modelos flexíveis de transferência reduziu a incidência de impedimentos técnicos, pois a execução dos recursos não dependia da apresentação de planos de trabalho durante o período do estudo. Dessa forma, apesar da previsão de controle do Executivo sobre aspectos técnicos e operacionais, os dados sobre o fluxo de pagamento das emendas evidenciam que essa instância perdeu o controle sobre a liberação de um volume expressivo de recursos. Apenas em relação ao mês de outubro de 2024, o orçamento atualizado das emendas parlamentares representou 25% das

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

despesas discricionárias, comparado com 5% no ano de 2014 (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b).

As mudanças institucionais, portanto, estabeleceram obrigações legais que alteraram significativamente a possibilidade de uso de liberação do orçamento e, no caso, das emendas parlamentares, para a manutenção de coalizões políticas mais estáveis. Bonfim et al. (2023) corroboram este indicativo de redução da liberação das emendas como instrumento de gestão de coalizões ao concluir, por meio da análise de dados, que tanto parlamentares da coalizão política quanto da oposição possuem chances similares de terem as suas emendas liberadas.

3.2.2 Priorização de decisões alocativas individuais e dispersão, localismo e particularismo na governança orçamentária

A governança orçamentária consiste em incentivos e mecanismos do processo decisório destinados à alocação de recursos públicos. Tem-se que a governança orçamentária, por meio de regras instituídas pelo Congresso Nacional, favorece a disciplina partidária e reduz a dispersão e o localismo na alocação de emendas. Tal mecanismo era viabilizado anteriormente por meio do favorecimento das emendas coletivas e da adesão a programas orçamentários de governo (Limongi & Figueiredo, 1998, 2005; Souza, 2003). É importante lembrar que as medidas de priorização das emendas coletivas e a consequente mitigação da dispersão e do localismo foram adotadas após as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que investigaram o desvio de recursos de emendas parlamentares no início da década de 1990 (Figueiredo & Limongi, 2002).

Contudo, a nova institucionalidade das emendas redefiniu substancialmente a governança orçamentária, moldando o perfil de alocação e execução das emendas parlamentares. O aumento da capacidade do Legislativo de gerenciar os procedimentos formais da gestão do orçamento e a implementação de políticas públicas deram suporte a uma maior participação na destinação do orçamento público e, em específico, dos parlamentares individuais (Faria, 2023). Assim, o Legislativo expandiu suas atividades para a gestão de objetos e de beneficiários das emendas parlamentares em uma escala maior do que a praticada até então.

O desenho da governança orçamentária com as “emendas obrigatórias” ampliou os desafios pré-existentes na governança e gestão dos investimentos públicos e

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

potencializou a dispersão, o localismo e o particularismo na alocação das emendas parlamentares (Bijos, 2021; Faria, 2023).

A dispersão dos recursos refere-se à distribuição de recursos em milhares de decisões individuais, em contraste com a priorização, em decisões coletivas, da destinação das emendas parlamentares. É importante registrar que a priorização das emendas coletivas foi uma das medidas decorrentes das apurações dos escândalos da década de 1990 e é sugerida no âmbito de estudos de especialistas (Bijos, 2021). Contudo, a institucionalidade das emendas obrigatórias moldou a governança orçamentária, priorizando as emendas e as decisões individuais de alocação. A *Tabela 1* evidencia que 53% dos recursos pagos estavam vinculados a emendas individuais, com valores médios baixos.

Cada parlamentar apresenta, geralmente, 12 emendas por ano, cada uma com um valor médio de R$ 1,6 milhão (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b). Os valores podem ser considerados baixos, mesmo no caso das emendas de bancada e de comissão, que deveriam ser utilizadas para viabilizar investimentos estruturantes (Faria, 2023). A média destoa da emenda do relator, pois reflete alterações no orçamento realizadas por ele. Entretanto, ao se verificar os ofícios de indicação das emendas de relatoria disponíveis no site da Câmara dos Deputados (2024), vemos que há um perfil de alocação baseado na decisão individual do parlamentar, mesmo nas emendas coletivas e de relatoria.

TABELA 2

DISPERSÃO EM NÍVEL DE ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – VALOR TOTAL E MÉDIO PAGO PARA EMENDAS PARLAMENTARES, POR TIPO E QUANTIDADE DE EMENDAS –, NO PERÍODO DE 2015 A AGOSTO DE 2024

Tipo de emenda	Qtd. Emenda	Valor pago	Média de valor pago
Bancada	1.596	31.666.626.868	19.841.245
Comissão	250	9.016.578.305	36.066.313
Individual	55.195	90.297.770.137	1.635.977
Relator	329	36.372.420.337	110.554.469
Total	57.370	167.353.395.647	2.917.089

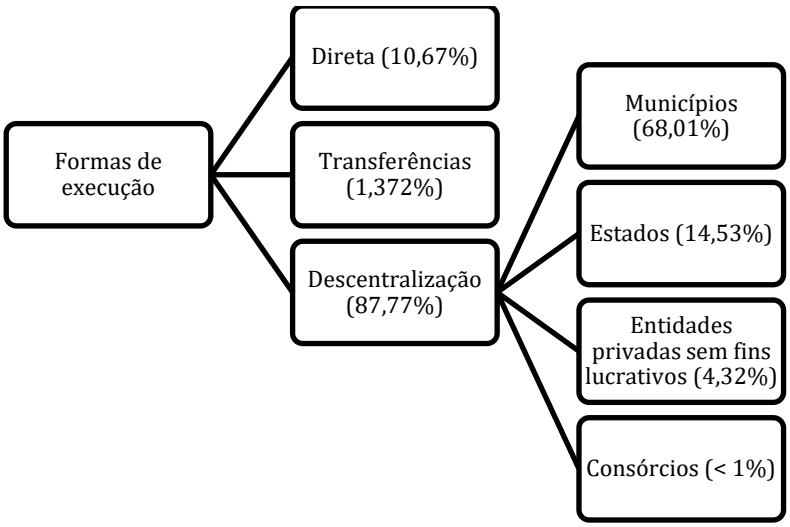
Nota: Os dados abrangem o período de 2015 a 2024 e estão agregados pela média, sem ajuste pela inflação.
Fonte: Elaborada pelas autoras com base em SigaBrasil (Câmara dos Deputados, 2024) e Siop (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

A dispersão do orçamento devido à priorização de decisões alocativas individuais dos parlamentares desdobra-se em um perfil de distribuição de recursos para o nível local, notadamente para os municípios. Essa dinâmica, definida como localismo, reflete, em grande parte, decisões de alocação que privilegiam as bases eleitorais em um contexto de vínculo direto entre o parlamentar e o seu eleitorado, muitas vezes prejudicando o atendimento de questões mais amplas e as responsabilidades federativas da União (Bijos, 2021).

A Figura 3 apresenta como, após a alocação orçamentária, a execução das emendas parlamentares é distribuída entre diferentes níveis e instrumentos de gestão da alocação dos recursos. Ela detalha como foram alocados os R$ 167 bilhões pagos entre 2015 e meados de 2024 com recursos de emendas parlamentares individuais, bancadas, comissões e de relator. A maior parte das despesas com as emendas parlamentares refere-se à descentralização de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Estes últimos recebem a maior parte das descentralizações, com 68% de participação, enquanto os estados recebem 14%.

FIGURA 3
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES POR FORMAS DE EXECUÇÃO



Nota: Percentual de execução das emendas em parênteses, relativo ao período de 2015 a agosto de 2024.
Fonte: Elaborada pelas autoras com base em SigaBrasil beneficiários (Câmara dos Deputados, 2024).

Ainda que se considere a execução direta pelo Executivo Federal, as demandas locais também são priorizadas por meio da entrega direta de bens e serviços. Um exemplo

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

é a atuação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco (Codevasf), uma empresa estatal que possui flexibilidade gerencial e ramificações em todo o território nacional. A Codevasf viabiliza a execução dos recursos de emendas, conforme os compromissos locais, entregando tratores e equipamentos e realizando obras de saneamento, entre outros.

A nova governança orçamentária também influencia o particularismo ou a destinação de recursos públicos com base em interesses restritos ou setoriais, em vez de critérios universais ou técnicos que beneficiem a coletividade de forma ampla. Figueiredo e Limongi (2002) argumentam que o Legislativo não aloca os recursos das emendas a demandas particularistas, pois a destinação dessas emendas converge com os programas estabelecidos pelo Executivo. De fato, a alocação de orçamento pelo Legislativo vincula-se a poucos programas orçamentários estabelecidos pelo Executivo, como se vê no Tabela 3. Apenas os ministérios da Saúde, do Desenvolvimento e da Integração Regional, das Cidades e das Transferências Especiais correspondem a 67% das despesas com as emendas, enquanto 55% do valor em alterações está em apenas 7 ações orçamentárias (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b).

TABELA 3
ÁREAS COM MAIOR CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

Área	% total de recursos destinados	Descrição	Órgão responsável
Incremento de custeio na saúde	36%	Despesas com o custeio da atenção básica e de média e alta complexidade. Podem financiar reformas, aquisição de insumos.	Ministério da Saúde
Transferências especiais	10%	Transferências diretas de recursos de capital, ou seja, para construção e equipamentos.	Tesouro Nacional
Desenvolvimento regional	8%	Despesas com o financiamento de melhorias de vias rurais, aquisição de equipamentos, pontes, entre outros.	Ministério do Desenvolvimento e Integração Regional com execução por meio da Codevasf
Estruturação saúde	7%	Despesas com o financiamento de obras de construção e reformas de hospitais e Unidades Básicas de Saúde.	Ministério da Saúde

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Desenvolvimento urbano	6%	Despesas para o financiamento de qualificação de vias urbanas.	Ministério das Cidades
Outros	33%		

Nota: Calculado como despesas empenhadas no período de 2015 a agosto de 2024 – todas as emendas; volume total empenhado: R$ 213 bilhões.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do Siop (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b).

É importante ressaltar que a análise da alocação de recursos restrita à estrutura orçamentária tende a ocultar o atendimento às demandas particularistas, fenômeno que alcançou nova escala com a institucionalização das emendas parlamentares obrigatórias. Idealmente, a identificação de uma emenda e dos investimentos dela derivados, como particularistas, dependeria da verificação de que tais recursos não se inserem em uma política pública estruturada. Dada a complexidade operacional das emendas parlamentares e a impossibilidade de mensurá-las diretamente, utilizamos como indicativo de atendimento às demandas particularistas o volume de lançamentos de despesas associado às emendas. Parte-se do entendimento de que políticas públicas mais estruturadas tendem a apresentar menor número de lançamentos orçamentários e valores de execução financeira mais concentrados, ao passo que a fragmentação em múltiplos lançamentos é compatível com padrões de alocação particularista.

Dessa forma, os recursos alocados com as emendas nos últimos anos (2015-2024), conforme os dados do SigaBrasil, foram executados por meio de 600 mil lançamentos de despesa, com uma média de valor de R$ 278 mil por lançamento, que pagam, entre outros, impostos, o banco Caixa, pessoas físicas e pessoas jurídicas (Câmara dos Deputados, 2024).

A fragmentação dos lançamentos de despesa sugere, portanto, a execução de milhares de demandas particulares. Não obstante, a criação de formatos mais flexíveis com as transferências especiais também limita o argumento de que, em nível federal, o Legislativo adere a programas de políticas públicas do Executivo, visto que os recursos têm livre destinação pelos entes subnacionais beneficiados. Analisaremos mais detalhadamente essa questão a seguir.

3.2.3 A flexibilização dos instrumentos de transferências intergovernamentais e os desafios do federalismo fiscal

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

As emendas parlamentares são uma importante fonte de recursos para os entes subnacionais, e as emendas obrigatórias acentuaram esse fato, especialmente para os municípios. Isso porque os entes subnacionais assumiram responsabilidades, como a assistência em saúde e o saneamento básico, sem a correspondente descentralização de recursos a tempo e em condições adequadas às necessidades locais (Arretche, 1999). Nesse contexto, os municípios pleiteavam emendas para viabilizar políticas públicas (Souza, 2003). O termo "federalismo fiscal" resume o tensionamento entre os entes da federação quanto às suas responsabilidades e ao acesso aos recursos (Costa et al., 2025).

Entretanto, a transferência das emendas angariadas por estados e municípios era em grande parte efetivada por meio de instrumentos do tipo convenial, cuja ineficiência e morosidade na liberação de recursos eram motivos de insatisfação. Os convênios caracterizam-se por baixos níveis de execução física e financeira (Palotti et al., 2023) e empregam o controle de meios, o que reflete a centralização das decisões sobre políticas públicas em nível federal (Bijos, 2018; Conass, 2003; Moutinho, 2016).

Nesse contexto, o esforço para atender às demandas heterogêneas dos entes subnacionais, mantendo, porém, o controle centralizado, leva à fragmentação dos convênios em milhares de propostas de projeto, cuja ineficiência de gestão prejudica o efetivo acesso aos recursos (Palotti et al., 2023; Souza, 2003). É importante registrar que as limitações do modelo convenial impactavam tanto as transferências com recursos de emendas como as de programação.

A nova institucionalidade das emendas buscou endereçar a insatisfação dos entes subnacionais com a ineficiência do modelo convenial, ampliando a experiência no uso de transferências automáticas e regulares para a saúde. Além disso, a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, em um calendário de execução das emendas, forçou a adoção de mecanismos de transferência mais ágeis. Alterações legais e normativas viabilizaram a criação do expediente de transferências fundo a fundo para o incremento de recursos de custeio na saúde e, mais recentemente, as transferências especiais. Tais medidas objetivaram superar as restrições burocráticas dos instrumentos do tipo convenial, permitindo a execução orçamentária e financeira mais célere.

As transferências especiais (ou "emendas Pix") representaram uma alteração mais radical nos instrumentos de transferência. Estas foram institucionalizadas em 2019 e têm crescido rapidamente, pois viabilizam uma flexibilidade extrema na execução pelos estados e municípios. As transferências especiais possibilitaram a descentralização de

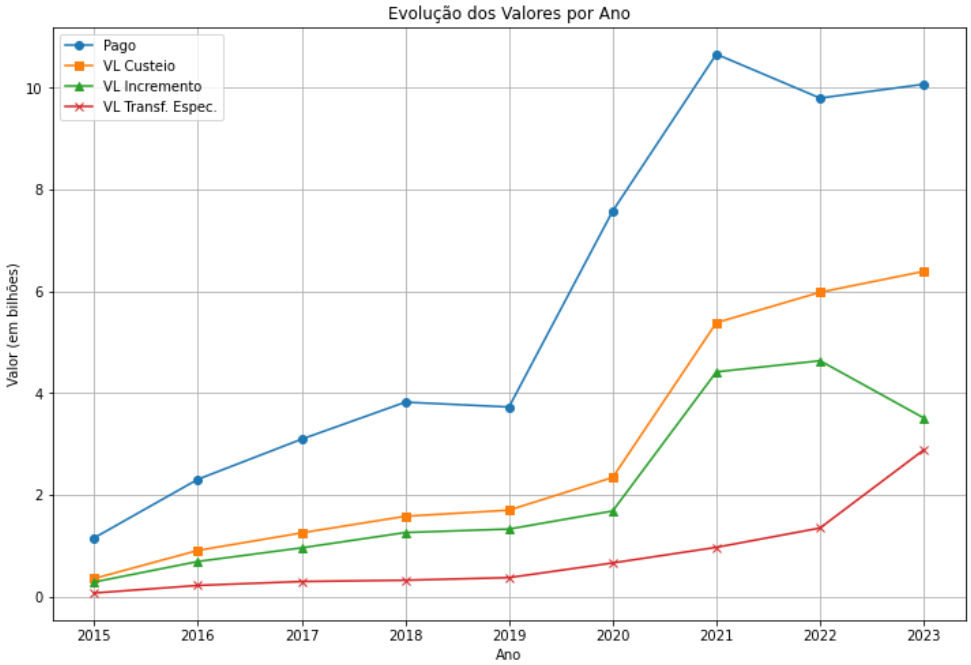
SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

recursos diretamente ao ente federado, sem a necessidade de indicação de programa de política pública federal, como é o caso dos incrementos de custeio na saúde, destinados a reforçar os recursos de custeio da atenção básica e da média e alta complexidade.

A Figura 4 apresenta o crescimento significativo das emendas de custeio na saúde e das transferências especiais. As transferências flexíveis cresceram nos últimos anos e, em agosto de 2024, atingiram quase 80% da alocação das emendas parlamentares. As emendas de custeio e Pix apresentam uma média de valor de pagamento de R$ 531 mil, enquanto os demais meios e instrumentos de transferência pagam, em média, R$ 230 mil (Câmara dos Deputados, 2024).

FIGURA 4

EVOLUÇÃO DE MEIOS MAIS FLEXÍVEIS DE TRANSFERÊNCIA



Nota: Pago = valor total pago; VL Custeio = soma de VL Incremento (custeio na saúde) e VL Transf. Espec. (transferências especiais). N = 4.114 municípios centro-locais.

Fonte: Elaborada pelas autoras com base em SigaBrasil (Câmara dos Deputados, 2024).

A nova institucionalidade das emendas obrigatórias consolidou um perfil de execução desses recursos, o que repercute em seu papel institucional. O quadro desenhado é de execução de um volume significativo de recursos públicos, com um perfil de alocação caracterizado por dispersão, ou seja, decisões individuais para o atendimento de demandas localistas, notadamente beneficiando os municípios e particularistas,

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

evidenciado pelos baixos valores de execução. Além disso, os recursos são transferidos por meios que superam o modelo convenial, permitindo a liberação de forma célere e com alto grau de flexibilidade na gestão por parte dos entes subnacionais.

3.2.4 Síntese: a nova institucionalidade das emendas obrigatórias e a redefinição de seu papel para a governabilidade política, a eficiência da governança orçamentária e a gestão das transferências intergovernamentais

Na Tabela 4 abaixo, apresentamos como o perfil das emendas, consolidado com o novo marco institucional, pode estar redefinindo o seu papel. Indicamos aspectos relevantes que redefinem os entendimentos vigentes sobre o papel das emendas, como seu uso como ferramenta para a gestão de coalizões políticas, a eficiência na governança orçamentária e a gestão das transferências intergovernamentais, visando à redução dos tensionamentos no âmbito do federalismo fiscal.

TABELA 4

TABELA-RESUMO DA NOVA INSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES E POTENCIAIS REPERCUSSÕES

Dimensão de análise	**Entendimento vigente antes das "emendas obrigatórias"**	**Principais regras da nova institucionalidade das emendas parlamentares**	**Redefinição do papel das emendas**
Governabilidade no presidencialismo de coalizão.	A governabilidade no presidencialismo de coalizão é mantida por meio da gestão do pagamento das emendas parlamentares (Raile et al., 2011).	As alterações constitucionais e legais definiram como obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas parlamentares. Uma vez atendidos os requisitos técnicos de apresentação das emendas parlamentares e de indicação de uso de seus recursos, o Executivo não possui discricionariedade para definir a execução orçamentária e financeira, perdendo o pleno controle sobre a liberação de pagamentos.	Restrição da discricionariedade do Executivo na liberação de pagamentos e no uso das emendas como ferramenta de gestão de coalizões políticas estáveis.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Eficiência na governança do processo orçamentário.	A governança do processo orçamentário buscava restringir o comportamento individual e o localismo na alocação das emendas parlamentares, reduzindo a dispersão dos recursos (Figueiredo & Limongi, 2002, 2019; Limongi & Figueiredo, 1998;2005 Souza, 2003).	As alterações constitucionais e legais estabeleceram um volume significativo de recursos para as emendas individuais. O perfil individualizado de alocação implica a dispersão, o localismo e o particularismo na distribuição do orçamento.	A nova governança estabeleceu incentivos e mecanismos que favorecem a dispersão, o localismo e o particularismo na alocação, o que indica desafios à eficiência na gestão dos recursos públicos.
Gestão das transferências intergovernamentais	A transferência de recursos alocados por meio de emendas parlamentares é realizada mediante instrumentos de transferências voluntárias do tipo convenial (Palotti et al., 2023). O Poder Executivo mantinha o controle sobre as transferências para controlar os entes subnacionais em um contexto de assimetria no federalismo (Bijos, 2018).	Alterações legais e normativas reduziram ou eliminaram os mecanismos típicos de controle dos processos de convênios. Os recursos de emendas parlamentares são, em sua maioria, transferidos diretamente aos entes beneficiados, sem qualquer análise prévia do governo federal e sem vínculo a objetos específicos.	A gestão das transferências intergovernamentais foi profundamente alterada, permitindo maior flexibilidade gerencial. O Poder Executivo perdeu grande parte do controle sobre a gestão das transferências intergovernamentais, com recursos sendo descentralizados e executados sem o vínculo com políticas nacionais.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

4. CONCLUSÃO

O artigo contribui para o debate sobre as emendas obrigatórias, ampliando a análise com base em uma perspectiva de mudança institucional. A nossa análise focou nas seguintes

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

dimensões institucionais: (i) o uso das emendas como instrumentos para a obtenção de governabilidade no presidencialismo de coalizão; (ii) o alcance de eficiência na governança do processo orçamentário; e (iii) a gestão dos instrumentos de transferências intergovernamentais para a redução dos desafios do federalismo fiscal brasileiro.

A revisão de estudos de referência indica que a aprovação das emendas parlamentares obrigatórias resultou de um processo decisório moldado por um contexto em que, entre outros fatores, destacam-se a convergência entre tensões acumuladas nas relações entre Executivo e Legislativo, o aumento das demandas sociais canalizadas diretamente pelos parlamentares e os conflitos distributivos inerentes ao federalismo fiscal brasileiro. Esses elementos ganharam centralidade no contexto da crise política de 2015-2016, configurando uma janela de oportunidade para a mudança institucional.

A nova institucionalidade, por sua vez, redefiniu o perfil e, consequentemente, o papel das emendas parlamentares. No âmbito da governabilidade no presidencialismo de coalizão, a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira restringiu significativamente a discricionariedade do Executivo na liberação de emendas, alterando seu uso tradicional como instrumento de gestão de coalizões. No plano da eficiência da governança orçamentária, o novo desenho institucional favoreceu decisões alocativas individualizadas, ampliando padrões de dispersão, localismo e particularismo na alocação de recursos públicos.

Por fim, na dimensão das transferências intergovernamentais, a expansão de instrumentos mais flexíveis, como os incrementos de custeio na saúde e as transferências especiais, transformou de maneira substantiva a forma de descentralização dos recursos federais, reduzindo os mecanismos tradicionais de controle do Executivo e reconfigurando os tensionamentos do federalismo fiscal.

Os achados fundamentam a ampliação da compreensão das emendas parlamentares obrigatórias para além de sua leitura como instrumentos distributivos ou político-eleitorais, situando-as também como componentes relevantes da regulação institucional do orçamento público no Brasil. Sob essa ótica, as emendas parlamentares podem ser interpretadas como parte de um conjunto mais amplo de desafios enfrentados pelo modelo político-administrativo brasileiro, incluindo limitações aos instrumentos de governabilidade do Executivo; potenciais tensionamentos na alocação eficiente de recursos públicos; e implicações para a capacidade de investimento e para a descentralização de recursos, sobretudo quando desvinculadas de estratégias explícitas de equidade e de fortalecimento das capacidades locais.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Tal entendimento traz implicações relevantes para a manutenção da estabilidade institucional, para a eficiência na alocação do orçamento e, também, para os instrumentos de gestão de transferência no modelo federativo brasileiro. O Brasil enfrenta desafios profundos para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em um contexto marcado por restrições fiscais que limitam os investimentos públicos (Ipea, 2024).

Nesse cenário de escassez de recursos, o aumento da participação direta do Legislativo no orçamento, por meio das emendas parlamentares, precisa ser debatido como parte da construção de soluções aos problemas nacionais. Isso porque, como observa Pitkin (1972, p. 218, tradução nossa), "*um pequeno benefício à nação, às custas de severos prejuízos a uma localidade, pode não ser justificável. Um pequeno benefício a uma localidade, que tem como preço sérios danos à nação, provavelmente não se justifica*[1]".

Reconhecemos as limitações do caráter de inferência descritiva do estudo, e os achados apresentados neste artigo devem ser interpretados à luz das limitações inerentes a esta abordagem. As associações e os padrões empíricos observados ao longo da análise, como a restrição à discricionariedade do Executivo; os perfis de dispersão, localismo e particularismo na alocação dos recursos; bem como as transformações nos instrumentos de transferências intergovernamentais coincidem temporalmente com a institucionalização das emendas parlamentares obrigatórias, mas não permitem estabelecer relações causais diretas. A mudança institucional analisada ocorreu em um contexto marcado por múltiplos processos concomitantes, incluindo a crise política de 2015-2016, os desafios no arcabouço fiscal e transformações administrativas, o que impede o isolamento do efeito específico das emendas obrigatórias.

Nesse sentido, os resultados devem ser compreendidos como indicativos analítico-institucionais, e não como estimativas causais. Estudos futuros, com outros desenhos metodológicos, maior disponibilidade de dados históricos e estratégias de identificação mais rigorosas, poderão aprofundar a investigação dos efeitos causais dessa nova institucionalidade. Contudo, seguindo a tradição de que é melhor uma boa descrição do que uma inferência causal ruim (King et al., 1994), espera-se contribuir para estudos posteriores, desvendando uma discussão frequentemente abordada de maneira parcial, ou

[1] Texto original: "*A minor benefit to the whole nation purchased at the price of severe hardship to a part may not be justified. A minor benefit to a part purchased at the price of serious damage to the nation probably is not justified*" (Pitkin, 1972, p. 218).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

sob a ótica fiscal da corrupção e do orçamento, e, raras vezes, sob uma perspectiva que compreende as emendas como parte de um processo de implementação de políticas públicas.

É importante registrar que não foi objeto deste estudo a dimensão dos retornos eleitorais, motivo de extenso debate acadêmico (Baião et al., 2018; Mesquita & Limongi, 2009); tampouco a de eficiência alocativa (Almeida, 2021; Bertholini et al., 2018; Carvalho, 2007; Pereira & Rennó, 2013). Também não exploramos a participação cada vez mais ativa do Judiciário, mais especificamente do Supremo Tribunal Federal (STF), na definição e limitação do processo de liberação das emendas.

Observamos, ainda, limitações associadas ao uso do modelo de fluxos múltiplos. Conforme formulado por Kingdon (1997), o modelo enfatiza o papel dos empreendedores de políticas como agentes responsáveis pelo acoplamento dos fluxos no momento da abertura da janela de oportunidade. O presente estudo não incorpora a análise de interesses, estratégias ou ações de atores individuais ou coletivos que compunham os diferentes fluxos ou atuaram diretamente na sua convergência. Essa delimitação reflete uma escolha analítica deliberada, uma vez que o artigo mobiliza o modelo como estrutura analítica para a reconstrução do processo de mudança institucional, e não como ferramenta de análise comportamental ou estratégica dos agentes envolvidos. Além disso, chamamos a atenção para os limites da teoria, que possui um caráter descritivo de aspectos situacionais e temporais e apresenta baixa capacidade preditiva (Gottems et al., 2013).

Por fim, concluímos que os parlamentares, no exercício da política, devem identificar problemas locais e buscar levar soluções às suas bases. Isso não depende exclusivamente de alocações individualizadas. É preciso avançar nos estudos e debates sobre se o fenômeno das emendas obrigatórias está contribuindo para a regulação de um equilíbrio institucional virtuoso ou se está corroendo as bases que sustentam a estabilidade de um sistema político e social tão complexo quanto o brasileiro.

REFERÊNCIAS

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados, 31*(1), 5-32. https://dados.iesp.uerj.br/en/artigos/?id=348

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Almeida, D. P. B. (2021). O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *34*, e239518. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518

Ames, B. (2001). *The deadlock of democracy in Brazil*. University of Michigan Press.

Arretche, M. T. S. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *14*(40), 111-141. https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009

Arretche, M. T. S. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, *18*(2), 17-26. https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003

Baião, A. L., Couto, C. G., & Jucá, I. C. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *25*, 47-86. https://doi.org/10.1590/0103-335220182502

Baptista, T. W. F., Machado, C. V., Lima, L. D., Garcia, M., Andrade, C. L. T., & Gerassi, C. D. (2012). As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, *28*(12), 2267-2279. https://doi.org/10.1590/S0102-311X2012001400006

Barros, A. T. D., Bernardes, C. B., Faria, C. F. S. D., & Busanello, E. (2021). Presença parlamentar nas mídias sociais: a estruturação dos mandatos digitais na Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa*, *58*(232), 57-86. https://doi.org/10.70015/ril_v58_n232_p57

Baskin, M., Mezey, M. L., Barkan, J. D., Bartilow, H., Blair, H., Evans, D., Kasfir, N., Mattes, R., Ndii, D., & Twebaze, S. H. (2014). *Distributive politics in developing countries: almost pork*. Lexington Books.

Bertholini, F., Pereira, C., & Renno, L. (2018). Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. *Governance*, *31*(4), 701-720. https://doi.org/10.1111/gove.12331

Bijos, D. (2018). Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais. *Desenvolvimento em Questão*, *16*(44), 322-350. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2018.44.322-350

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Bijos, P. (2021). *Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica* (Estudo Técnico nº 8/2021). Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/economia/artigo-glo_2021-05-31_publicacao

Bonfim, R., Luz, J. H., & Vasquez, V. (2023). Mandatory individual amendments: a change in the pattern of executive dominance in the brazilian budgetary and financial cycle. *Brazilian Political Science Review, 17*(2), e0001. https://doi.org/10.1590/1981-3821202300020001

Câmara dos Deputados. (2024). *Siga Brasil*. https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil

Capella, A. C. N. (2020). Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. *Revista de Administração Pública, 54*(6), 1498-1512. https://doi.org/10.1590/0034-761220200689

Carvalho, M. (2007). *Efeito das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais* [Monografia de Especialização, Instituto Serzedello Corrêa]. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2103/efeito_emendas_carvalho.pdf?sequence=1

Cate, L. T. (2023). Quem recebe e que diferença fazem: emendas orçamentárias nos municípios brasileiros pós EC 86/2015 (2015-2019). *Opinião Pública, 29*(3), 792-826. https://doi.org/10.1590/1807-01912023293792

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, *17*(1), 1-25. https://doi.org/10.2307/2392088

Collier, D., Seawright, J., & Munck, G. L. (2004). *The quest for standards: king, keohane, and verba's designing social inquiry*. In H. E. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards* (pp. 21-46). Rowman & Littlefield.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2003). *Para entender a gestão do SUS*. Conass, Progestores. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/para_entender_gestao.pdf

Costa, L. A. D., Silva, N. G. A., Tondolo, V. A. G., & Nogueira, L. (2025). Indicadores socioeconômicos e receitas municipais: Fatores explicativos da capacidade fiscal dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, *59*(1), e2024-0085. https://doi.org/10.1590/0034-761220240085

Del Rossi, A. (1995). The politics and economics of pork barrel spending: the case of federal financing of water resources development. *Public Choice*, *85*, 285-305. https://doi.org/10.1007/BF01048200

Faria, R. O. (2023). *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. Blucher.

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2002). Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, *45*(2), 303-344. https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2019). Política orçamentária no Congresso Nacional: ontem e hoje. *Blog Dados*. http://dados.iesp.uerj.br/politica-orcamentaria-no-congresso-nacional-ontem-e-hoje/

Golden, M., & Min, B. (2013). Distributive Politics Around the World. *Annual Review of Political Science, 16*(1), 73-99. https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052209-121553

Gottems, L. B. D., Pires, M. R. G. M., Calmon, P. C. D. P., & Alves, E. D. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: Aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde e Sociedade*, *22*(2), 511-520. https://doi.org/10.1590/S0104-12902013000200020

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2024). *Agenda 2030: Objetivos de desenvolvimento sustentável: avaliação do progresso das principais metas globais para o Brasil: ODS 17: Meios de implementação*. Ipea. https://doi.org/10.38116/ri2024ODS17

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton University.

Kingdon, J. W. (1997). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Longman.

Lassen, D. S., & Brown, A. R. (2011). Twitter: the electoral connection? *Social Science Computer Review*, *29*(4), 419-436. https://doi.org/10.1177/0894439310382749

Limongi, F., & Figueiredo, A. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (44), 81-106. https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005

Limongi, F., & Figueiredo, A. (2005). Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, *48*(4), 737-776. https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002

Medina, S. A., Ferreira, M. A. M., Pinto, T. R. G. S., & Santos, I. A. (2023). Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político? *Revista Eletrônica da Administração (Porto Alegre)*, *29*(1), 98-125. https://doi.org/10.1590/1413-2311.374.124848

Mendes, M. (2023). *Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo Legislativo* [Millennium Papers]. https://institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millenium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf

Menezes, E., Sacramento, A. R., Raupp, F., & Santos, R. (2021). As emendas parlamentares no contexto do orçamento público: alocação de recursos no Governo Federal 2019-2020. In *Anais do 8º Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Brasília, DF, Brasil. https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/227/53

Mesquita, L. (2009). *Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira* [Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Produção Intelectual da Universidade de São Paulo. https://doi.org/10.11606/D.8.2009.tde-26082009-002734

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Ministério do Planejamento e Orçamento. (2024a). *Manual Técnico de Orçamento*. Secretaria de Orçamento Federal. https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf

Ministério do Planejamento e Orçamento. (2024b). *Sistema Integrado de Orçamento*. https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/

Ministério da Saúde. (2024, March 16). *InvestSUS*. https://investsus.saude.gov.br/Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, *50*(1), 151-166. https://doi.org/10.1590/0034-7612139003

Mueller, B., & Pereira, C. (2003). *The Cost of Governing: Strategic Behavior in Brazil's Budgetary Process*.

Palotti, P. L. D. M., D'Albuquerque, R. W., & Endo, I. C. (2023). Relações intergovernamentais após a Constituição Federal e 1988: uma radiografia das transferências voluntárias federais aos municípios. *Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)*, *21*(36), 1-31. https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i36.p1-31.2023

Pederiva, J. H., & Pederiva, P. L. M. (2015). Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014. *Anais do 1º Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, DF, Brasil. https://anepecp.org.br/anaisenepcp/20161128180622_st_04_joao_henrique_pederiva.pdf

Pereira, C., & Mueller, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, *45*(2), 265- 301. https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004

Pereira, C., & Rennó, L. (2013). *Distribuição de emendas orçamentárias do legislativo e inclusão dissipativa nos municípios brasileiros: 1998 a 2010*. Sistema de Bibliotecas FGV. https://hdl.handle.net/10438/17657

Pitkin, H. F. (1972). *The concept of representation*. University of California.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Raile, E. D., Pereira, C., & Power, T. J. (2011). The executive toolbox: building legislative support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, *64*(2), 323-334. https://doi.org/10.1177/1065912909355711

Rodrigues, T. A. (2019). Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. *Orçamento em Discussão – Senado Federal*, (45), 6-49. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/560152/OED0045.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Salazar-Morales, D. A. (2023). A mercantile theory of expert knowledge utilization in patrimonialist bureaucracies: evidence from the health sector in Peru. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *33*(3), 391-406. https://doi.org/10.1093/jopart/muac033

Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (31), 339-396. https://doi.org/10.1590/0103-335220203109

Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1981). Political preferences for the Pork Barrel: a Generalization. *American Journal of Political Science*, *25*(1), 96-111. https://doi.org/10.2307/2110914

Silva, D. M. C. D., & Vinha, V. G. D. (2025). Desmonte ambiental no Brasil: avanços e lacunas no conhecimento. *Revista de Administração Pública*, *59*(1), e2024-0178. https://doi.org/10.1590/0034-761220240178

Souza, C. (2003). Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados*, *46*(2), 345-384. https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000200006

Stokes, S. C. (2009). *Pork, by any other name... Building a conceptual scheme of distributive politics* [Meeting Paper]. American Political Science Association, Toronto, Canada. https://ssrn.com/abstract=1449057

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: the puzzle of distributive politics*. Cambridge University. https://doi.org/10.1017/CBO9781107324909

Transparency International. (2021). *Overview of parliamentary discretionary spending*. https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/overview-of-parliamentary-discretionary-spending

Vieira, F. S., & Lima, L. D. (2022). Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. *Revista de Saúde Pública*, *56*(123), 1-14. https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465

Wessel Tromborg, M., & Schwindt-Bayer, L. A. (2019). Constituent demand and district-focused Legislative representation. *Legislative Studies Quarterly*, *44*(1), 35-64. https://doi.org/10.1111/lsq.12217

Luna Viana
Doutoranda na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB); Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Governo Federal do Brasil. E-mail: lunaviana@gmail.com

Alketa Peci
Doutora em Administração pela Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Professora titular na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE); Coordenadora acadêmica do Mestrado Profissional em Administração Pública (MAP) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE). E-mail: alketa.peci@fgv.br

DECLARAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Luna Viana: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Liderança); Recursos

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.15531

(Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Escrita – rascunho original (Liderança); Escrita – revisão e edição (Liderança).
Alketa Peci: Supervisão (Liderança); Validação (Suporte); Escrita – revisão e edição (Suporte).

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Os dados que sustentam os resultados deste estudo estão disponíveis mediante solicitação a autora correspondente.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

As autoras declaram que não há conflito de interesses relacionado a este estudo.

DECLARAÇÃO DE USO DE IA

As autoras declaram que não houve utilização de ferramentas de Inteligência Artificial (IA).

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem aos pareceristas anônimos pelas valiosas contribuições, comentários e sugestões, que foram fundamentais para o aprimoramento deste artigo. Também agradecem a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa e para a preparação deste manuscrito. Eventuais erros ou omissões permanecem de inteira responsabilidade das autoras.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença Creative Commons CC-BY.
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.