

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

A inconstitucionalidade das emendas parlamentares impositivas

Leonardo David Quintiliano

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.18078>

Submetido em: 2026-09-15

Postado em: 2026-10-09 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A inconstitucionalidade das emendas parlamentares impositivas

The unconstitutionality of mandatory parliamentary amendments

Leonardo David Quintiliano

<https://orcid.org/0000-0002-1469-4926>

Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Professor de Direito.

Contribuição do autor (CRediT)

Leonardo David Quintiliano: conceituação; metodologia; investigação; análise formal; redação do manuscrito original; redação, revisão e edição.

Declaração de conflito de interesses

O autor declara não haver conflito de interesses relacionado à elaboração ou à publicação deste artigo.

Resumo

O artigo examina a compatibilidade constitucional do regime brasileiro de emendas parlamentares, com atenção às emendas individuais e de bancada de execução obrigatória e às transferências especiais. Sustenta-se que a participação do Legislativo na elaboração do orçamento é legítima, mas a impositividade das emendas parlamentares viola a separação de poderes ao retirar do Executivo a decisão administrativa sobre a oportunidade e a viabilidade da execução. O orçamento não constitui, em todas as suas programações, uma ordem automática de gasto. A emenda pode gerar para o Executivo um dever reforçado de motivação, ao passo que a não execução pode se apoiar em razões técnicas, fiscais ou de planejamento, publicadas e sujeitas a controle. Além da ausência de impositividade, a constitucionalidade das emendas depende da observância dos seguintes requisitos, a exemplo do que restou definido pela Corte Constitucional da Colômbia na Sentencia C-1168 de 2001: inexistência de cotas pessoais ou de livre disposição, integração às metas do plano plurianual e às demais políticas públicas definidas em planejamento, especialidade da dotação, distribuição territorial equitativa, seleção objetiva dos projetos e execução por autoridades administrativas responsáveis. A pesquisa combina análise dogmática, dados oficiais e direito comparado. Conclui-se que as emendas parlamentares podem ser constitucionais como propostas legislativas de prioridade, mas são inconstitucionais quando a Constituição ou a lei impõe sua execução automática e converte a indicação política em comando vinculante do poder constituído administrativo.

Palavras-chave: emendas parlamentares; separação de poderes; orçamento público; igualdade eleitoral; planejamento estatal; voto distrital.

Abstract

The article examines the constitutional compatibility of the Brazilian system of parliamentary amendments to the budget, with particular attention to mandatory individual and state caucus amendments, as well as special transfers. It argues that legislative participation in the preparation of the budget is legitimate, but that the mandatory execution of parliamentary amendments violates the separation of powers by depriving the Executive Branch of administrative discretion regarding the appropriateness and feasibility of their

implementation. The budget does not constitute, in all of its appropriations, an automatic command to spend. A parliamentary amendment may impose upon the Executive a heightened duty to provide reasons, while non-execution may be justified on technical, fiscal, or planning grounds, provided that such reasons are made public and remain subject to oversight. In addition to the absence of mandatory execution, the constitutionality of parliamentary amendments depends on compliance with the following requirements, along the lines established by the Constitutional Court of Colombia in Judgment C-1168 of 2001: the absence of personal quotas or funds subject to unrestricted discretionary allocation; consistency with the objectives of the multi-year plan and with other public policies established through governmental planning; specificity of budget appropriations; equitable territorial distribution; objective selection of projects; and implementation by the competent administrative authorities. The research combines doctrinal analysis, official data, and comparative law. It concludes that parliamentary amendments may be constitutional when understood as legislative proposals establishing spending priorities, but become unconstitutional when the Constitution or legislation mandates their automatic execution and transforms a political designation into a binding command directed at the administrative branch of government.

Keywords: parliamentary amendments; separation of powers; public budget; electoral equality; government planning; district voting.

1. Introdução

A tentativa de controlar os recursos do governo moldou a própria história do constitucionalismo. Na Inglaterra medieval, as cláusulas 12 e 14 da Magna Carta de 1215 condicionaram determinadas cobranças extraordinárias pelo rei ao consentimento comum do reino. A regra ainda não correspondia ao orçamento moderno nem instituiu uma democracia representativa, mas introduzia o princípio segundo o qual, o governante não poderia financiar-se ilimitadamente por vontade própria. No século XVII, os conflitos de Carlos I com o Parlamento em torno da tributação contribuíram para a Revolução Gloriosa. Após a Revolução Gloriosa, o *Bill of Rights* de 1689 declarou ilegal a arrecadação de recursos para a Coroa sem autorização parlamentar. A cláusula consolidava juridicamente um poder financeiro que o Parlamento já vinha utilizando para conter as pretensões dos monarcas e limitar a atuação da Coroa (MURRELL, 2017, p. 38, 41).

A contenção financeira do monarca, contudo, durou até o advento do Estado social. Com a passagem do Estado liberal ao Estado social ampliaram-se as tarefas administrativas, os serviços públicos e a intervenção econômica, concentrando no Executivo informação, burocracia e capacidade de iniciativa. Rubens Beçak relaciona a emergência da questão social à expansão das funções estatais e examina como esse processo favoreceu a hipertrofia executiva, inclusive pela ocupação de espaços antes reservados ao Legislativo (BEÇAK, 2008, p. 32-33, 49-52 e 62-63). No campo orçamentário, o governo passou a dominar a elaboração técnica da proposta, a iniciativa financeira e, em muitos sistemas, a decisão prática sobre quando e como executar as dotações. Tornou-se, nesse sentido, o senhor da execução das

emendas, sobretudo nas repúblicas presidencialistas em que o chefe do Executivo concentra a direção da máquina pública.

A intensidade desse domínio, na verdade, varia conforme o sistema de governo. No parlamentarismo, governo e maioria legislativa nascem da mesma relação de confiança. As restrições às emendas que aumentam despesas protegem o programa financeiro do gabinete, mas o Parlamento conserva a possibilidade política de derrubá-lo ou substituí-lo. No presidencialismo, Executivo e Legislativo possuem mandatos independentes. O Presidente não depende continuamente da confiança parlamentar e controla a máquina administrativa, enquanto o Congresso dispõe do poder de autorizar receitas e despesas. Essa separação mais rígida cria em torno da emenda um paradoxo. Se a execução fica inteiramente à vontade do Presidente, ela pode ser usada para comprar apoio. Se, contudo, a escolha e a condução do gasto passam ao parlamentar, pode-se criar uma administração paralela sem a responsabilidade jurídica do Executivo.

No Brasil redemocratizado, essa tensão foi organizada pelo presidencialismo de coalizão. A fragmentação partidária e a eleição separada do Presidente exigiram a construção de maiorias multipartidárias para aprovar leis e sustentar o governo. A Presidência combinou forte poder de agenda, iniciativa legislativa, medidas provisórias, controle de cargos e direção da execução orçamentária. A hipertrofia descrita por Beçak ajuda a compreender por que o Executivo passou a pautar grande parte da atividade legislativa após 1988 (BEÇAK, 2008, p. 49-52 e 62-63). Ministérios e cargos eram distribuídos entre partidos, emendas eram liberadas de modo seletivo e prioridades legislativas eram negociadas com líderes e bancadas. Em episódios mais graves, a negociação política ultrapassou a distribuição lícita de funções e recursos e chegou à compra ilícita de votos. Não se deve confundir toda coalizão com corrupção, mas o domínio presidencial sobre agenda, nomeações e execução forneceu os instrumentos materiais para premiar apoio e impor custos à dissidência (ABRANCHES, 1988, p. 21-27; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 20-24, 41-44; PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 273-274, 281-295).

A partir de 2019, essa arquitetura mudou completamente. Não se formou propriamente uma maioria parlamentar de oposição estável, mas um Congresso fragmentado e mais autônomo, diante de um Presidente que inicialmente recusou a montagem tradicional de uma coalizão partidária. Em consequência, a Câmara e o Senado passaram a controlar parcela crescente da programação orçamentária, primeiro mediante emendas de bancada e de relator e, depois, por novos mecanismos de execução obrigatória e transferências especiais. Antes, o Executivo utilizava a liberação das emendas para disciplinar o Legislativo. Desde 2019, porém,

lideranças e parlamentares passaram a impor ao Executivo parte relevante da alocação, embora a Administração continuasse formalmente responsável pelo gasto. A hipertrofia presidencial não desapareceu em todas as áreas, mas, no orçamento, passou a conviver com uma hipertrofia parlamentar seletiva, sem que o desenho constitucional tivesse estabelecido com clareza a correspondente responsabilidade administrativa (BONFIM et al., 2023; VIEIRA, 2026a).

As emendas parlamentares deixaram, assim, de ocupar uma posição acessória no orçamento brasileiro. Tornaram-se uma das principais formas de distribuição de recursos federais, sobretudo nas políticas sociais e nas transferências a estados e municípios. O processo não ocorreu por uma única reforma. A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, tornou obrigatória a execução das emendas individuais. A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, estendeu a impositividade às emendas de bancada. A Emenda Constitucional nº 105, também de 2019, criou as transferências especiais, que permitem o repasse direto sem convênio, as chamadas emendas “pix”. A Emenda Constitucional nº 126, de 2022, ampliou o limite das emendas individuais para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior. Em poucos anos, o que era uma faculdade condicionada à programação governamental converteu-se em parcela constitucionalmente reservada do orçamento.

Em um estudo publicado em 2026, Fabiola Sulpino Vieira calculou que a despesa empenhada por emendas no orçamento do Executivo federal passou de R\$ 11,3 bilhões, em 2014, para R\$ 47,1 bilhões, em 2025, a preços constantes de 2025. O aumento real foi de 318% (VIEIRA, 2026b, p. 36). Em 2024, as emendas corresponderam a 27% das despesas discricionárias da União e alcançaram R\$ 40,9 bilhões em valores daquele ano (VIEIRA, 2026a, p. 14). Em consequência, uma fração crescente da capacidade de formular e coordenar políticas deixou os ministérios e passou a depender de milhares de decisões parlamentares autônomas.

A participação parlamentar na elaboração do orçamento encontra fundamento no artigo 166 da Constituição e na própria natureza democrática da lei orçamentária. O Legislativo pode debater a proposta, corrigir erros, alterar prioridades, reduzir dotações e, dentro dos limites constitucionais, acrescentar despesas. Também pode assegurar que demandas regionais ignoradas pela burocracia central sejam consideradas. A constitucionalidade, porém, depende de a emenda permanecer uma decisão legislativa submetida à legalidade, ao planejamento e à execução administrativa, sem criar um poder pessoal de livre disposição sobre recursos públicos.

Essa distinção entre deliberação legislativa e administração da despesa é determinante para a tese proposta. O orçamento é aprovado pelo Congresso, mas é executado pela Administração. A lei aprovada pelo Congresso pode fixar autorizações, limites e objetivos. Já

a escolha concreta de instrumentos, beneficiários, cronogramas e meios de contratação requer processo administrativo, exame técnico, motivação, controle e responsabilidade. Quando o autor da emenda continua a dirigir essas escolhas depois da aprovação da lei, o parlamentar deixa de apenas legislar e passa a participar da função administrativa sem se submeter ao mesmo regime jurídico imposto ao administrador.

As emendas impositivas também desequilibram o pleito eleitoral, já que o parlamentar em exercício dispõe de recursos públicos para construir vínculos com prefeitos, entidades e grupos locais, podendo concentrar verbas nos municípios em que pretende ampliar a votação e apresentar obras ou serviços como resultado pessoal do mandato. O concorrente que está fora do cargo não possui instrumento equivalente. A disputa deixa de ocorrer apenas entre propostas, trajetórias e organizações partidárias. O orçamento passa a financiar a visibilidade e a rede política de quem já ocupa uma cadeira.

O artigo trabalha com quatro hipóteses, que serão submetidas à análise dogmática, empírica e comparada. A pesquisa poderá confirmá-las apenas em relação a determinadas espécies de emenda, conduzir a uma interpretação conforme à Constituição ou indicar que o regime é constitucional desde que submetido a salvaguardas suficientes.

A primeira hipótese é a de que as emendas parlamentares são compatíveis com a separação de poderes prevista nos artigos 2º e 60, § 4º, III, porque a Constituição atribui ao Congresso competência para deliberar sobre o orçamento e apresentar emendas nos termos do artigo 166. A execução obrigatória também pode ser compreendida como limite legítimo à discricionariedade presidencial e como garantia de que a decisão legislativa seja respeitada. Essa constitucionalidade deixa de existir apenas quando a emenda ultrapassa a definição legal da prioridade e atribui ao parlamentar poder individual de livre disposição, escolha posterior de beneficiários ou comando sobre a execução. A hipótese distingue, assim, a participação legislativa protegida pelo artigo 166 da invasão eventual da iniciativa orçamentária do artigo 165, da direção superior da Administração prevista no artigo 84, II, e da função de planejamento disciplinada pelo artigo 174.

A segunda hipótese é a de que, ainda que não se reconheça invasão do núcleo funcional do Executivo, o modo de distribuição e execução das emendas pode violar a eficiência e a impessoalidade previstas no artigo 37 da Constituição e são princípios ínsitos ao Estado de Direito, vinculantes de todos os poderes. A hipótese será confirmada se a escolha de municípios, entidades e projetos ocorrer sem critérios gerais, diagnóstico de necessidade, comparação entre alternativas e motivação controlável, ou se a pulverização das verbas impedir planejamento, monitoramento e avaliação de resultados pelos órgãos responsáveis pelas políticas públicas. A

inconstitucionalidade, nesse caso, não estaria na origem parlamentar da prioridade, mas na substituição de critérios públicos por relações pessoais e na criação de despesas desconectadas da capacidade de execução e do custeio futuro.

A terceira hipótese é de violação ao princípio da igualdade democrática. As cotas individualizadas podem comprometer a igualdade de oportunidades na competição política, o princípio republicano e a proteção da legitimidade das eleições prevista no artigo 14, § 9º, da Constituição. O parlamentar em exercício dispõe de um instrumento financiado por toda a coletividade para construir vínculos com prefeitos, entidades e grupos locais, associar seu nome a obras e serviços públicos e consolidar bases territoriais, ao passo que os demais candidatos não possuem recurso equivalente. A hipótese não pressupõe que toda emenda produza votos nem que a reeleição seja, por si mesma, um problema. Ela exige verificar se o desenho institucional oferece ao incumbente uma vantagem pública apropriável, capaz de alterar a disputa eleitoral, incentivar publicidade personalista e transformar a execução orçamentária em mecanismo de reprodução do mandato.

Finalmente, a quarta hipótese é a de que o modelo brasileiro também não é admitido em sistemas estrangeiros que compartilham os mesmos princípios ínsitos do Estado de Direito. A comparação verificará se grandes democracias preservam salvaguardas ausentes ou enfraquecidas no Brasil, como consentimento governamental para aumento de despesas, delimitação distrital, deliberação colegiada, identificação prévia do beneficiário, controles de conflito de interesse e decisão final a cargo do gestor (Poder Executivo). Serão examinados os contraexemplos, como o programa indiano e a existência de *earmarks* nos Estados Unidos. podem limitar uma tese de proibição geral, e a rejeição colombiana a *partidas* de livre disposição dos congressistas.

As quatro hipóteses são concorrentes e podem produzir conclusões diferentes. É possível que o poder de emenda seja constitucional em abstrato e que apenas a indicação posterior, a transferência especial sem motivação suficiente ou a interferência do autor na execução sejam incompatíveis com a Constituição. Também é possível concluir que transparência, critérios objetivos e execução administrativa independente sejam suficientes para preservar o mecanismo.

O método é histórico-institucional e distingue a fase em que o Executivo controlava a liberação das emendas, como característica do presidencialismo de coalizão, bem como a inflexão iniciada em 2019, quando o Congresso passou a controlar parcela crescente da programação orçamentária. No plano dogmático, são examinados os artigos 2º, 14, 37, 60, § 4º, 84, 165, 166, 167, 174 e 163-A da Constituição. O controle de emendas constitucionais merece

atenção particular, porque a impositividade foi incorporada ao texto constitucional. A questão, portanto, não se resolve pela hierarquia formal. É preciso verificar se as reformas atingiram a separação de poderes, protegida como cláusula pétrea.

No plano empírico, o artigo utiliza dados da Câmara dos Deputados e estudos do Ipea sobre a evolução financeira, a destinação territorial e o efeito das emendas no planejamento de políticas sociais, os quais permitem identificar como o mecanismo funciona e quais efeitos institucionais precisam ser avaliados juridicamente. A pesquisa distingue também correlação de causalidade. O fato de parlamentares reeleitos utilizarem emendas não basta para afirmar que todo recurso produz votos. Estudos econométricos e a própria estrutura de incentivos, porém, demonstram que a destinação territorial pode influenciar o desempenho eleitoral.

No plano comparado, pergunta-se se outros países conhecem algo denominado emenda parlamentar. A questão é quem pode aumentar a despesa, quem seleciona o destinatário, quem executa o gasto, quais critérios territoriais limitam a escolha e quais controles existem sobre conflitos de interesse. A comparação inclui sistemas europeus que restringem a iniciativa parlamentar, o contraponto norte-americano, o programa indiano de desenvolvimento local, as práticas de distribuição territorial no Japão e na Coreia do Sul e os modelos orçamentários de Argentina, Chile, Colômbia e Peru.

2. O orçamento como lei e como programa de governo

O orçamento possui forma de lei, mas não se reduz a uma lei comum. Ele organiza receitas e despesas, traduz prioridades, coordena órgãos administrativos e permite o controle de resultados. A Constituição articula o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual como instrumentos de planejamento. Essa articulação seria incompreensível se cada dotação pudesse ser tratada como ato isolado, desvinculado de programas e de metas.

A iniciativa do Executivo prevista no artigo 165 não é um privilégio do Presidente da República. Ela decorre da responsabilidade administrativa do governo. Ministérios dispõem de equipes, dados, redes de execução e capacidade para estimar custos. O Presidente responde pelo funcionamento da Administração e deve compatibilizar as demandas setoriais com a receita, a dívida, as regras fiscais e os objetivos nacionais. A iniciativa reservada liga competência a responsabilidade. Quem prepara o programa orçamentário também deve responder por sua execução e por seus resultados.

O Congresso, como função constitucional, aprova tributos, autoriza despesas, fiscaliza o Executivo e representa interesses sociais e territoriais. Pode rejeitar prioridades governamentais e substituir opções políticas no processo legislativo. Essa competência,

contudo, é exercida colegiadamente. A deliberação parlamentar transforma preferências em lei mediante debate, publicidade, votação e responsabilidade política da Casa. Mas um valor colocado à disposição de cada congressista possui natureza distinta, não resultando de uma decisão substantiva do plenário sobre cada gasto, mas de uma distribuição prévia de poder de alocação do recurso entre titulares de mandatos.

Deveras, há uma diferença constitucional entre alterar o orçamento e executar a alteração. Na primeira hipótese, o parlamentar vota uma norma aplicável à Administração. Na segunda, identifica uma demanda concreta, escolhe o recebedor, negocia cronogramas e acompanha a liberação do dinheiro. A alteração do orçamento é ato normativo primário e integra a função legislativa. Já a execução da alteração é ato de gestão administrativa, que pertence à função administrativa.

Cada função estatal tem princípios e limites próprios. O legislador possui ampla discricionariedade ao expedir atos legislativos, os quais são espécies de atos políticos. Os atos políticos são atos de soberania expressados pelos poderes constituídos sem intermediação de outro poder. Só conhecem os limites do Estado de Direito, pois tal princípio vincula todos os poderes constituídos. Já o poder administrativo, titularizado no modelo brasileiro pelo órgão Poder Executivo, não se vale de atos políticos ao executar o orçamento, mas de atos administrativos, os quais devem obediência à lei e aos princípios da Administração.

Um desses princípios é justamente o princípio da finalidade e da motivação. A Administração deve motivar por que um município recebeu uma unidade de saúde, por que uma entidade foi selecionada e por que determinada obra tem prioridade sobre outra na execução orçamentária. A motivação torna a decisão controlável. O parlamentar, ao indicar uma emenda, costuma apresentar justificativa genérica e não realiza procedimento comparativo entre todos os possíveis beneficiários. Sem critérios anteriores e sem exame de alternativas, o gasto reproduz a geografia da influência política, e não necessariamente a geografia da necessidade pública.

3. Da hipertrofia do Executivo à ascensão orçamentária do Congresso

A Constituição de 1988 sempre reconheceu o poder de emenda ao projeto orçamentário, sujeito à compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, à indicação de recursos e às vedações do artigo 166, § 3º. O modelo original preservava ao Executivo uma margem ampla na execução. Essa margem foi frequentemente utilizada para construir apoio no Congresso, mediante liberação seletiva de emendas. O problema inicial, portanto, era o poder do governo de premiar aliados e punir adversários.

A Constituição de 1988 devolveu ao Congresso poderes orçamentários reduzidos durante o regime militar, mas manteve no Executivo a iniciativa das leis do ciclo orçamentário e a direção da Administração. Em um sistema multipartidário, esses instrumentos foram incorporados à formação das coalizões presidenciais. O governo estruturava a agenda, distribuía posições ministeriais e administrativas entre os partidos aliados e administrava a execução das emendas. O parlamentar podia aprovar a indicação, mas dependia do Executivo para transformá-la em empenho, obra ou serviço.

A liberação seletiva das emendas funcionava como moeda de coordenação política. A execução orçamentária era associada ao apoio parlamentar às proposições de interesse do governo, ao lado da distribuição de ministérios e cargos (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 282-295). Esse mecanismo não torna ilícita toda negociação. Coalizões exigem compromissos programáticos e divisão de responsabilidades. O desvio aparece quando a execução de uma lei deixa de seguir critérios públicos e passa a premiar votos específicos ou punir a oposição. Nos casos extremos, a troca política pode assumir forma criminal, como compra de votos; no funcionamento ordinário, porém, o problema constitucional já existe quando recursos públicos são condicionados informalmente à fidelidade parlamentar.

Esse arranjo reforçou a hipertrofia do Executivo identificada por Beçak, porquanto o Presidente não apenas executava a política aprovada, mas dispunha de meios para determinar o ritmo da agenda legislativa, organizar maiorias e selecionar quais decisões orçamentárias do próprio Congresso produziriam efeitos concretos (BEÇAK, 2008, p. 49-52 e 62-63). O domínio sobre a execução transformou a emenda em promessa dependente da relação do autor com o governo. A oposição podia aprovar recursos e, ainda assim, não vê-los executados.

3.1 A transição para o orçamento impositivo – a EC nº 86/2015

Em 2015, a Emenda Constitucional nº 86 alterou o artigo 166 da Constituição Federal e instituiu a execução obrigatória das programações decorrentes de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A reforma procurou reduzir a discricionariedade presidencial na liberação desses recursos e impedir que a execução seletiva das emendas continuasse sendo utilizada como instrumento de negociação do apoio parlamentar. A impositividade foi apresentada, nesse sentido, como mecanismo de autonomia do Legislativo e de igualdade entre os congressistas, pois retiraria do Executivo a possibilidade de privilegiar os integrantes da coalizão governista. Os estudos empíricos indicam que a mudança efetivamente reduziu a diferença entre governistas e oposicionistas na execução das emendas individuais

(BONFIM; LUZ; VASQUEZ, 2023, p. 19-20, 24-26). A solução, contudo, produziu outro problema constitucional. Ao assegurar a execução obrigatória de programações definidas individualmente pelos parlamentares, a reforma transferiu parte da decisão alocativa para os autores das emendas e ampliou os riscos de fragmentação, personalização e utilização eleitoral do orçamento público.

3.2. A evolução do orçamento impositivo

Marco normativo	Conteúdo central	Efeito institucional
Constituição de 1988	Permite emendas ao projeto orçamentário, sujeitas ao PPA, à LDO e à indicação de recursos	Reconhece participação legislativa, mas mantém a execução na Administração
EC nº 86 de 2015	Torna obrigatória a execução de emendas individuais dentro do limite constitucional	Reduz a discricionariedade do Executivo e cria cota pessoal impositiva
EC nº 100 de 2019	Estende o dever de execução às emendas de bancada estadual	Amplia o orçamento impositivo e o poder alocativo do Legislativo
EC nº 105 de 2019	Cria transferências especiais sem convênio ou instrumento congênere	Enfraquece controles prévios e separa o repasse da programação setorial
EC nº 126 de 2022	Eleva as emendas individuais a 2% da receita corrente líquida do exercício anterior	Aumenta o volume protegido e reserva 1,55% à Câmara e 0,45% ao Senado
LC nº 210 de 2024	Disciplina proposição, execução, transparência e limites de crescimento	Aperfeiçoa controles, mas preserva a estrutura de cotas e indicações

As reformas anteriores prepararam o terreno, mas 2019 marcou a mudança política decisiva. O governo não reuniu, no início do mandato, uma coalizão partidária estável nos moldes anteriores. O Congresso, embora não fosse composto por uma maioria homogênea de oposição, passou a atuar com maior independência e a concentrar instrumentos de direção orçamentária. A Emenda Constitucional nº 100 tornou impositivas as emendas de bancada; a Emenda Constitucional nº 105 criou as transferências especiais; e as emendas de relator permitiram às cúpulas parlamentares distribuir programações de grande valor. O orçamento deixou de ser apenas instrumento do Presidente para coordenar a coalizão e passou a ser também fonte autônoma de poder do Congresso.

A mudança reduziu uma distorção real, pois limitou a capacidade presidencial de punir parlamentares pela não execução de suas emendas. Ao mesmo tempo, criou outra assimetria. Parlamentares passaram a definir beneficiários e prioridades, enquanto ministérios e entes executores conservaram a responsabilidade jurídica, técnica e fiscal. O controle político do gasto foi deslocado sem que a responsabilidade administrativa o acompanhasse. Por isso, o período posterior a 2019 não deve ser descrito apenas como fortalecimento legítimo do Legislativo. Trata-se de uma redistribuição incompleta de poder, na qual a hipertrofia executiva tradicional passou a conviver, no campo orçamentário, com uma hipertrofia parlamentar seletiva ((BONFIM; LUZ; VASQUEZ, 2023, p. 24-26; VIEIRA, 2026a, p. 14-15, 21-22, 26).

3.3. As emendas de relator e o ápice da inconstitucionalidade

Algumas vezes, a sorte de países como o Brasil é a ambição desmedida de grande parte dos políticos, cuja sede de poder e dinheiro ultrapassam os limites do aceitável, encontrando a barreira da moralidade logo à frente. Foi o que aconteceu com as emendas de relator.

As emendas de relator não surgiram com o denominado “orçamento secreto”. Elas constituem instrumento antigo do processo orçamentário e possuem, em sua origem, função predominantemente técnica. Durante a apreciação do projeto de lei orçamentária, cabe ao relator-geral consolidar as alterações aprovadas, corrigir erros, ajustar incompatibilidades e assegurar a coerência formal da peça. Assim como deve fazer o relator de qualquer propositura, antes de emitir seu parecer. No caso específico da lei orçamentária, porém, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional procurou limitar essa competência. Seu artigo 144 autorizou os relatores a apresentar emendas à programação da despesa para corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal e, em circunstâncias delimitadas, recompor dotações canceladas. A emenda de relator não foi concebida, portanto, como cota pessoal do ocupante da relatoria, nem como instrumento para acolher solicitações de emendas de outros congressistas.

A preocupação com os poderes do relator-geral é anterior à Constituição de 1988. No início da década de 1990, a chamada CPI dos Anões do Orçamento revelou a utilização de emendas, inclusive de relatoria, para inserir despesas em benefício de grupos políticos, prefeitos e empreiteiras. O relatório da CPI, concluído em 1994, identificou a concentração de competências na Comissão Mista de Orçamento e a insuficiência dos mecanismos de controle como fatores que facilitaram os desvios.¹ As reformas regimentais posteriores procuraram

¹ A comissão foi formalmente denominada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União (BRASIL, 1994).

reduzir a discricionariedade dos relatores e conferir maior caráter coletivo e técnico à elaboração orçamentária.² O problema ressurgiria, contudo, em escala muito superior.

O desenho que deu origem ao orçamento secreto tomou forma durante a elaboração do orçamento de 2020. No processo legislativo da LDO daquele exercício, foram criados os identificadores RP 8 e RP 9, destinados, respectivamente, às despesas decorrentes de emendas de comissão e de emendas do relator-geral.³ Os dispositivos foram inicialmente vetados pelo Poder Executivo na sanção da Lei nº 13.898/2019, mas posteriormente reinseridos pela Lei nº 13.957/2019, resultante do PLN nº 51/2019, encaminhado pelo próprio Executivo. A criação dos marcadores permitiu separar essas programações das demais despesas discricionárias, anteriormente classificadas como RP 2, e acompanhar sua execução de forma autônoma (FARIA, 2022, p. 14, 17-18). O relator da LDO de 2020 foi o deputado Cacá Leão, enquanto a relatoria-geral do orçamento anual coube ao deputado Domingos Neto. Durante a presidência de Rodrigo Maia na Câmara, o Congresso ampliou seu controle sobre as despesas discricionárias, processo no qual os presidentes da Casa desempenharam papel político relevante (FARIA, 2022, p. 12, 16-18). No relatório do orçamento de 2020, aproximadamente R\$ 30,1 bilhões foram classificados como despesas decorrentes de emendas do relator-geral, montante excepcionalmente superior ao observado nos exercícios anteriores. Embora o veto presidencial tenha afastado a execução formalmente impositiva dessas programações, parte expressiva dos recursos permaneceu sob negociação e influência das lideranças parlamentares.

À época, o governo de Jair Bolsonaro vetou dispositivos que tornariam obrigatória a execução dessas despesas, tendo o governo de Jair Bolsonaro encaminhado o PLN nº 51/2019

² A primeira reforma diretamente relacionada às conclusões da CPI foi promovida pela Resolução nº 2/1995-CN, que disciplinou a atuação dos relatores, fortaleceu o parecer preliminar da Lei Orçamentária Anual, estabeleceu a apreciação dos principais parâmetros fiscais e organizou as emendas em individuais e coletivas, estas últimas divididas em emendas de comissão e de bancada. Posteriormente, a Resolução nº 1/2001-CN incorporou ao funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou o acompanhamento da execução orçamentária e instituiu comitês de apoio aos relatores. Finalmente, a Resolução nº 1/2006-CN, atualmente em vigor, reduziu a composição da Comissão, separou a relatoria da receita da relatoria-geral, criou o Comitê de Admissibilidade de Emendas, proibiu emendas coletivas genéricas e limitou as emendas de relator à correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e, em situações determinadas, à recomposição de dotações anteriormente canceladas.

³ É necessário esclarecer também o significado da expressão “RP 9”. As letras “RP” designam o identificador de resultado primário, código utilizado para classificar a natureza da despesa nos sistemas orçamentários. O número 6 passou a identificar as emendas individuais; o RP 7, as emendas de bancada; o RP 8, as emendas de comissão; e o RP 9, as despesas incluídas por emendas do relator-geral. Assim, RP 9 não era propriamente uma nova espécie constitucional de emenda, mas o marcador orçamentário criado para permitir a identificação e o acompanhamento das programações introduzidas pelo relator. A reconstrução normativa do surgimento das RP 9 pode ser consultada em Rodrigo Oliveira de Faria, especialmente nas páginas 14 e 17-18. O autor demonstra que as emendas do relator eram anteriormente classificadas como despesas discricionárias ordinárias, sob o marcador RP 2, e que a criação do RP 9 permitiu sua identificação separada. Também atribui aos presidentes da Câmara, entre eles Rodrigo Maia, papel relevante no processo de ampliação das prerrogativas orçamentárias do Legislativo. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/4904/9526/9963>.

para restabelecer parte do regime aprovado pelo Congresso. Em março de 2020, após nova crise política, o Congresso manteve o veto à impositividade formal das RP 9, mas acordos posteriores preservaram uma parcela expressiva dos recursos sob influência parlamentar. O orçamento secreto não foi, assim, obra exclusiva do Legislativo nem imposição unilateral do Executivo. Foi produto de negociações entre ambos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a, 2020b; SENADO FEDERAL, 2020).

Embora as RP 9 permanecessem formalmente autorizativas, sua execução passou a ser negociada entre o governo, as presidências das Casas, as lideranças partidárias e o relator-geral. Na prática, porém, os relatores não decidiam sozinhos os destinos dos recursos. Deputados, senadores, ministros e agentes políticos encaminhavam ofícios e solicitações para a inclusão ou liberação de despesas. Como os sistemas oficiais registravam apenas o nome do relator-geral, a identidade do parlamentar que efetivamente solicitava a verba, os critérios empregados na distribuição e, em alguns casos, a própria finalidade da despesa não eram divulgados adequadamente.

Foi essa diferença entre autoria formal e autoria material que justificou a expressão “orçamento secreto”. A programação aparecia oficialmente como emenda do relator, embora resultasse frequentemente de indicação de outro parlamentar. O relator funcionava como autor aparente de milhares de decisões alocativas formuladas por agentes diversos. Isso permitia distribuir quantias muito desiguais entre congressistas, sem a publicidade aplicável às emendas individuais e sem critérios gerais de população, necessidade social, capacidade administrativa ou planejamento setorial. Ao contrário das emendas individuais, que possuem limites iguais por parlamentar, as RP 9 concentravam recursos nos integrantes mais influentes da estrutura política do Congresso.

O episódio confirma a advertência de Montesquieu de que “todo homem que tem poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites” e de que, para impedir o abuso, é necessário que “o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 2000, p. 166). No caso das RP 9, uma competência criada para corrigir tecnicamente o orçamento foi progressivamente ampliada até permitir que o relator e as lideranças parlamentares controlassem bilhões de reais sem critérios legais suficientes e sem identificação transparente dos verdadeiros solicitantes. O problema não decorria simplesmente da participação do Legislativo no orçamento, mas da dissociação entre poder, autoria e responsabilidade.

Em novembro de 2021, contudo, a ministra Rosa Weber, relatora das ADPFs 850, 851 e 854, suspendeu a execução das RP 9 e determinou a divulgação dos documentos que haviam fundamentado a distribuição dos recursos. O Congresso respondeu com medidas destinadas a

ampliar a publicidade, especialmente a Resolução nº 2/2021-CN, mas os registros apresentados permaneceram incompletos. Parte das indicações pretéritas foi atribuída genericamente a “usuários externos”, sem identificação segura dos responsáveis pelas escolhas. A ausência de rastreabilidade impedia verificar se a distribuição obedecia a critérios republicanos, se favorecia determinados grupos políticos e quem deveria responder por cada decisão.

Em dezembro de 2022, no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais as práticas que haviam sustentado o orçamento secreto. A Corte não extinguiu a emenda de relator enquanto instrumento técnico. Determinou que ela fosse reconduzida à sua finalidade legítima, limitada à correção de erros e omissões do projeto orçamentário. Considerou incompatível com a Constituição seu emprego para criar despesas, ampliar programações ou atender a indicações políticas formuladas por outros parlamentares sem transparência e critérios objetivos. O modelo violava os princípios republicano, democrático, da publicidade, da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A decisão demonstra que a participação parlamentar no orçamento não é, por si só, inconstitucional. Torna-se incompatível com a Constituição quando o poder de alocar recursos é separado da identificação do responsável, exercido sem fundamentação técnica e utilizado fora da finalidade juridicamente atribuída ao instrumento. As RP 9 representaram o ápice desse desvio porque reuniram concentração de poder, opacidade, personalização das decisões e ausência de critérios verificáveis. O relator-geral deixou de atuar apenas como organizador da deliberação coletiva e passou a figurar formalmente como titular de um poder distributivo que a Constituição nunca lhe conferiu.

A decisão foi importante, mas não encerrou a questão. O problema não é apenas o segredo. Uma emenda perfeitamente rastreável pode continuar sendo arbitrária, eleitoralmente interessada e incompatível com o planejamento. A publicidade permite saber quem decidiu. Ela não transforma uma decisão sem critérios em decisão constitucional. Por isso, a evolução posterior do controle, inclusive no âmbito da ADI 7.697 e das decisões de cumprimento da ADPF 854, passou a exigir planos de trabalho, rastreabilidade e compatibilidade com as regras fiscais. São avanços necessários, mas ainda concentrados no modo de execução, não na legitimidade da cota pessoal.

4. A separação de poderes e a constitucionalidade das emendas

É verdade que o orçamento é lei e o Parlamento faz leis. A conclusão, porém, não decorre da premissa. O Legislativo participa da elaboração da lei orçamentária, mas não assume

por isso a gestão dos programas. Uma lei aprovada por iniciativa parlamentar pode criar direitos e impor deveres, mas sua implementação permanece a cargo dos órgãos administrativos competentes.

No orçamento, a confusão é facilitada porque a norma já contém números, ações e localizadores. Mesmo assim, a dotação não dispensa a atividade administrativa. Antes do empenho, é preciso verificar impedimentos técnicos. Depois, vêm liquidação e pagamento. Obras exigem projeto, licitação, licença e fiscalização. Transferências demandam análise da capacidade do receptor, definição de metas e prestação de contas. Nada disso integra a função típica de um deputado ou senador.

A emenda é constitucional enquanto termina na lei. Torna-se problemática quando o autor permanece no comando político do gasto. Telefonemas a ministérios, listas posteriores de beneficiários, ofícios não integrados ao processo orçamentário e substituições informais de destinatários revelam que a decisão legislativa não se completou com a votação. O verdadeiro ato alocativo é praticado depois, fora do procedimento legislativo e sem as garantias do processo administrativo.

Esse poder posterior produz uma assimetria de responsabilidade. O parlamentar reivindica o mérito político da obra, mas não responde como ordenador de despesa. O ministério executa, embora possa não ter escolhido a prioridade. O prefeito recebe o recurso e pode depender do mesmo congressista para novas transferências. Quando o projeto falha, cada ator atribui a responsabilidade ao outro. A separação de poderes serve também para evitar essa dissociação entre decisão e responsabilidade.

Nas transferências especiais, a dificuldade aumenta. A Emenda Constitucional nº 105 determinou que o recurso pertence ao ente receptor no momento da transferência e dispensou convênio ou instrumento congênere. Segundo Cavalcanti, os mecanismos típicos de um convênio exigem definição do problema, público-alvo e cronograma. A dispensa retira controles que não são formalidades, pois conectam o dinheiro a uma finalidade verificável (CAVALCANTI, 2026, p. 54-55). Embora normas posteriores tenham exigido planos de trabalho, a classificação orçamentária ainda pode dificultar o vínculo com a função e o programa governamental.

O fato de a impositividade constar da Constituição não elimina o controle, mas tampouco autoriza concluir que a alteração seja inválida apenas porque reduziu a discricionariedade do Executivo. Emendas constitucionais submetem-se às limitações do artigo 60. O § 4º impede deliberação sobre proposta tendente a abolir a separação dos Poderes. A cláusula não cristaliza a distribuição original de todas as competências nem impede relações de

controle recíproco. O Congresso já participava constitucionalmente da definição da despesa, e a imposição de execução pode reforçar a autoridade da lei orçamentária.

As emendas orçamentárias não aboliram o Executivo nem transferiram formalmente a execução ao Congresso. Continuam vigentes os impedimentos técnicos, as regras fiscais, a competência dos ministérios e a responsabilidade dos entes executores. A redução do espaço discricionário do governo pode ser constitucionalmente legítima, sobretudo porque a execução seletiva das emendas foi historicamente utilizada para premiar aliados e pressionar a oposição. A impositividade distribui poder entre Executivo e Legislativo e impede que o cumprimento da lei dependa apenas da conveniência política presidencial.

O artigo 84, II, atribui ao Presidente a direção superior da Administração federal. O artigo 165 reserva ao Executivo a iniciativa das leis de planejamento e orçamento. O artigo 174 confere ao Estado a função de planejamento. Esses dispositivos convivem com o artigo 166, que autoriza expressamente a apresentação de emendas e submete a proposta governamental à deliberação parlamentar. A leitura sistemática não reserva ao Executivo o monopólio da escolha orçamentária. Preserva-lhe a preparação da proposta, a avaliação técnica e a execução, enquanto permite ao Congresso alterar prioridades por meio de decisão legislativa.

Pode-se objetar que a execução obrigatória também vincula o Executivo em muitas outras áreas. Direitos sociais, mínimos constitucionais e decisões judiciais limitam a discricionariedade administrativa. É verdade, mas a comparação não procede integralmente. Vinculações constitucionais gerais protegem bens públicos definidos de forma impessoal. A cota individual entrega a uma autoridade política determinada a escolha concreta do local e do beneficiário. A vinculação constitucional reduz discricionariedade para assegurar um direito. Já a emenda transfere discricionariedade de um órgão administrativo para um agente que disputa eleições.

O controle de constitucionalidade precisa, portanto, distinguir o regime normativo de seus desvios. As emendas e sua execução obrigatória podem ser declaradas constitucionais, desde que interpretadas como decisões legislativas que vinculam a Administração quanto à finalidade e ao valor, sem retirar dela o exame de viabilidade, a aplicação de critérios gerais e a responsabilidade pela execução. O que deve ser afastado não é o instituto, mas a interpretação que transforma cota orçamentária em dinheiro de livre disposição do autor, admite indicações materiais depois da votação ou reduz o órgão executor a simples homologador da vontade parlamentar.

5. Outras disfuncionalidades das emendas parlamentares

As controvérsias suscitadas pelas emendas parlamentares não se limitam à separação de poderes, à transparência ou à impessoalidade administrativa. Mesmo quando os recursos são destinados a finalidades legítimas e não há indício de favorecimento ilícito, o modelo pode produzir disfuncionalidades estruturais. Isso ocorre porque decisões individualmente justificáveis podem gerar, quando reunidas, um resultado incompatível com as prioridades nacionais, com a redução das desigualdades regionais e com o equilíbrio da competição democrática. O problema não decorre necessariamente da intenção do parlamentar, mas do desenho institucional que fragmenta o poder de decidir sobre a despesa sem atribuir a cada autor responsabilidade pelos efeitos gerais dessa fragmentação.

Essas disfuncionalidades aparecem em quatro dimensões interligadas. A primeira é que a multiplicação de decisões pontuais enfraquece o planejamento estatal e dificulta a organização coerente de políticas que dependem de continuidade, escala e articulação entre diferentes órgãos. A segunda diz respeito à distribuição dos recursos, que passa a depender da capacidade de acesso de cada município ou região aos parlamentares responsáveis pelas indicações, em vez de decorrer prioritariamente de critérios populacionais, sociais ou técnicos. Municípios com necessidades semelhantes podem receber tratamentos profundamente diferentes, não porque suas demandas sejam distintas, mas porque possuem relações políticas desiguais com o Congresso Nacional.

A terceira e a quarta dimensões dizem respeito ao funcionamento da democracia representativa. O controle de recursos públicos permite ao parlamentar associar sua imagem à realização de obras, à compra de equipamentos e ao financiamento de serviços em suas bases eleitorais. Quando essa possibilidade é convertida em cota pessoal e impositiva, o ocupante do mandato passa a disputar a eleição seguinte com uma vantagem financiada pelo próprio orçamento público. A desigualdade entre incumbentes e desafiantes pode reduzir a renovação parlamentar, dificultar o surgimento de novas lideranças e transformar a obtenção de recursos federais em elemento permanente de fidelização eleitoral. Planejamento, equilíbrio federativo e igualdade eleitoral deixam, assim, de constituir problemas separados: são diferentes manifestações de um sistema que personaliza a decisão orçamentária, dispersa a responsabilidade política e permite que o exercício presente do mandato seja empregado para aumentar as chances de sua própria conservação.

A seguir, cada uma delas é vista separadamente.

5.1. O enfraquecimento do planejamento estatal

Planejar é escolher entre necessidades concorrentes com informações sobre território, demanda, custo e capacidade de execução. Uma política de saúde não se resume a construir unidades. Exige profissionais, equipamentos, fluxos regionais e custeio continuado. Uma escola requer professores, manutenção e integração à rede. Uma estrada local pode deslocar tráfego, criar despesas futuras e competir com obras mais urgentes. A decisão sobre investimento só é racional quando considera o sistema no qual ele será inserido.

As emendas fracionam essa análise, na medida em que cada parlamentar enxerga demandas reais de suas bases, mas nenhum possui responsabilidade pelo conjunto da política nacional. O resultado agregado pode ser incoerente sem que qualquer escolha individual pareça absurda. Centenas de pequenas decisões razoáveis, quando tomadas sem coordenação, podem produzir uma política irracional.

Os dados do Ipea mostram que o risco já se concretizou. Vieira conclui que a expansão das emendas reduziu o espaço do planejamento governamental e comprometeu a coerência estratégica das políticas públicas (VIEIRA, 2026b, p. 47). Entre 2021 e 2024, 24% dos municípios que receberam todos os anos emendas de custeio para ações e serviços públicos de saúde tiveram variação média anual superior a 100% nos valores. A instabilidade impede prever receitas para serviços contínuos (VIEIRA, 2026b, p. 46).

O problema atinge tanto quem recebe quanto quem não recebe. Municípios favorecidos podem criar estruturas que dependerão de novos repasses politicamente incertos. Municípios preteridos precisam atender às mesmas obrigações sem apoio equivalente. A política pública passa a combinar ilhas de abundância ocasional com áreas de carência persistente. O planejamento nacional perde capacidade de corrigir ambos os desequilíbrios.

Emendas destinadas ao custeio são especialmente sensíveis. A obra concluída aparece na fotografia e pode ser inaugurada. O serviço precisa funcionar todos os dias. Quando a transferência varia conforme a relação do prefeito com a bancada ou conforme o calendário eleitoral, o ente local não sabe se poderá sustentar a atividade. A instabilidade converte uma receita extraordinária em dependência estrutural.

As emendas Pix acrescentam outro obstáculo. No período de 2020 a 2025, os valores empenhados por transferências especiais cresceram 718% em termos reais, de R\$ 842,8 milhões para R\$ 6,9 bilhões. Em 2025, elas corresponderam a 28,7% das emendas individuais (CAVALCANTI, 2026, p. 60-61). A classificação em encargos especiais e o uso de localizadores genéricos dificultam a ligação entre o gasto, a função orçamentária e o plano

plurianual. O dinheiro chega rapidamente, mas a velocidade não substitui a definição pública do problema que se pretende resolver.

5.2. Desigualdade territorial e coordenação federativa

É bem verdade que deputados e senadores conhecem demandas locais que podem escapar ao governo central. Como municípios pequenos possuem menor capacidade de formular projetos e competir por transferências, a representação política pode dar voz a territórios esquecidos. Esse argumento explica por que as emendas encontram apoio social e por que sua eliminação simples pode ser percebida como recentralização. Também explica por que as emendas são tão populares e elegem parlamentares.

O problema é que a mediação parlamentar não garante isonomia. Ela distribui conforme redes e interesses políticos. Municípios com necessidades semelhantes podem receber valores muito diferentes. A destinação não se orienta necessariamente por população, pobreza, déficit de infraestrutura ou capacidade fiscal.

Como observa Vieira (2026b, p. 46). as transferências voluntárias federais realizadas entre 2010 e 2017 não contribuíram para a equalização fiscal e podem ter concentrado receita em municípios que já possuíam maior receita orçamentária por habitante. No caso das transferências especiais entre 2020 e 2025, Cavalcanti encontrou um padrão diverso, mas igualmente revelador. Municípios com menos de 10 mil habitantes, que reúnem 6% da população, receberam 26,1% dos recursos. Cidades com mais de 100 mil habitantes concentram 58% da população e receberam 16,7% (CAVALCANTI, 2026, p. 64). Esse dado não prova favorecimento indevido, pois municípios pequenos podem ter carências maiores. Ele demonstra, porém, que a distribuição não acompanha uma fórmula populacional e exige justificativa material.

Na saúde, as diferenças são expressivas. Estudo do Ipea sobre repasses de 2019 a 2024 apontou que, em 2024, as emendas municipais para atenção primária corresponderam a R\$ 186 por habitante em Alagoas, R\$ 157 no Piauí e R\$ 150 em Roraima, enquanto o Distrito Federal recebeu R\$ 0,80 por habitante. Na atenção especializada, o Amapá recebeu R\$ 262 por habitante e Santa Catarina R\$ 39,60 (IPEA, 2025). Diferenças podem decorrer de necessidades legítimas, mas a ausência de critério público impede separar redistribuição justificável de privilégio político.

A coordenação federativa também se enfraquece quando a União transfere recursos fora das redes setoriais, pois o Sistema Único de Saúde organiza regiões e níveis de complexidade. A educação também depende padrões nacionais. Obras de mobilidade, por sua vez, produzem

efeitos além de um município. Ou seja, se a escolha é feita a partir do vínculo entre parlamentar e prefeito, políticas públicas transmunicipais ou estaduais, ou mesmo de caráter regional podem ser afetadas.

O federalismo não exige que cada representante se converta em ordenador informal de despesa. A alternativa é fortalecer fórmulas de transferência que considerem população, vulnerabilidade, capacidade fiscal, indicadores de serviço e custos regionais. O parlamentar pode alterar os critérios em lei, fiscalizar sua aplicação e defender publicamente a revisão das prioridades. O que não se justifica é substituir a regra geral pela seleção pessoal do beneficiário.

5.3. A distorção da competição eleitoral

A igualdade eleitoral não se esgota na contagem dos votos. Candidatos precisam disputar em condições que não tornem o resultado uma consequência do uso da máquina pública. A Constituição autoriza a lei a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração, conforme o artigo 14, § 9º. A mesma preocupação deve alcançar vantagens orçamentárias ligadas diretamente ao mandato.

O parlamentar em exercício possui exposição, estrutura de gabinete e acesso institucional. Essas vantagens são inerentes ao cargo, mas a emenda acrescenta um recurso diferente, ao permitir que o incumbente associe seu nome à entrega de bens financiados por tributos gerais. Em muitos municípios, placas, discursos, redes sociais e cerimônias apresentam a transferência como conquista pessoal, embora o dinheiro pertença à União e a execução seja realizada por órgãos públicos.

Essa comunicação afeta a percepção do eleitor. Firpo, Ponczek e Sanfelice estudaram emendas federais e resultados locais, encontrando evidências de que os eleitores recompensam políticos associados à transferência de recursos e de que deputados direcionam emendas a localidades eleitoralmente relevantes (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015, p. 186-198). Pereira e Rennó também demonstraram que estratégias territoriais e o acesso a recursos orçamentários integram os determinantes da reeleição de deputados federais (PEREIRA; RENNÓ, 2003, p. 425-448).

Não se pode dizer, é claro, que toda emenda compra votos ou que o eleitor decide apenas com base em transferências. Ideologia, partido, liderança, desempenho parlamentar e contexto nacional continuam importantes. Não obstante, a emenda oferece ao parlamentar um instrumento público de cultivo eleitoral que os demais não podem usar.

O desequilíbrio é maior porque a escolha territorial pode ser estratégica. Um deputado eleito por todo o estado não precisa distribuir recursos de maneira uniforme. Pode concentrá-los em municípios onde obteve votação relevante, onde possui prefeitos aliados ou onde enxerga possibilidade de crescimento. Municípios sem padrinho parlamentar forte ficam fora do circuito, mesmo que apresentem necessidades maiores. Esse é um dos piores problemas para a população.

A emenda ainda fortalece intermediários locais. Prefeitos e dirigentes de entidades sabem quem indicou o recurso. O parlamentar sabe quem executará a obra e poderá divulgar o resultado. A relação cria uma rede de reciprocidade que se projeta para a eleição seguinte. Ainda que sem acordo ilícito explícito, a prática das emendas produz incentivos para apoio político, indicação de aliados e fidelização de bases.

O uso de recursos públicos para consolidar uma candidatura existente aproxima-se da lógica que o direito eleitoral combate em outras situações. A legislação limita publicidade institucional, distribuição gratuita de bens e condutas de agentes públicos no período eleitoral. As emendas escapam parcialmente dessas categorias porque são aprovadas no orçamento e executadas ao longo do mandato. O efeito competitivo, contudo, pode ser mais duradouro do que uma conduta praticada nos três meses anteriores à eleição.

5.4. Renovação parlamentar e vantagem dos incumbentes

A eleição de 2022 renovou 39,38% da Câmara dos Deputados, abaixo dos 47,37% registrados em 2018. Foram reeleitos 294 deputados, correspondentes a 57,31% do universo considerado pela Secretaria-Geral da Mesa. A própria notícia institucional da Câmara registrou a avaliação de que recursos de campanha e emendas parlamentares figuravam entre as vantagens de quem disputava a reeleição (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

Uma taxa de renovação inferior a 40% não é, por si, antidemocrática. Democracias estáveis podem reeleger bons representantes. Experiência parlamentar possui valor, e substituição excessiva pode enfraquecer o Legislativo diante da burocracia e de grupos organizados. O problema está no modo como a permanência é obtida.

Quando a vantagem decorre do desempenho legislativo, da confiança do eleitor e da coerência programática, a reeleição realiza a responsabilidade democrática. Quando decorre do controle individual de recursos públicos, a permanência passa a ser parcialmente financiada pelo orçamento. O dado de renovação não prova a causalidade, mas funciona como indicador de uma estrutura que precisa ser investigada.

Também é necessário observar o efeito cumulativo. Um mandato permite formar base de prefeitos e entidades. Essa rede ajuda a produzir votos, que asseguram novo mandato e novas cotas. A cada ciclo, o parlamentar acumula relações construídas com recursos públicos. Os demais candidatos enfrentam não apenas um adversário conhecido, mas uma estrutura territorial alimentada durante quatro anos.

A competição intrapartidária agrava o quadro. No sistema proporcional de lista aberta, candidatos do mesmo partido ou federação disputam votos entre si. O deputado precisa diferenciar-se dos próprios correligionários. A entrega localizada de recursos oferece uma marca pessoal e reduz o papel do programa partidário. Carey e Shugart explicam que regras eleitorais que incentivam voto pessoal estimulam candidatos a cultivar reputações individuais, em vez de depender da reputação da legenda (CAREY; SHUGART, 1995, p. 417-439). No Brasil, a emenda fornece o meio orçamentário para esse cultivo.

5.5. A lista aberta e a geografia seletiva das emendas

Os deputados federais brasileiros são eleitos em distritos plurinominais que correspondem aos estados. O eleitor pode votar no candidato ou na legenda, e a ordem dos eleitos depende da votação nominal, observadas as regras do sistema proporcional. Esse desenho aproxima representante e eleitor, mas estimula competição por bases territoriais dentro de uma circunscrição muito ampla (NICOLAU, 2006, p. 696-700).

Não há correspondência necessária entre um deputado e uma área exclusiva. Vários parlamentares podem disputar o mesmo conjunto de municípios, enquanto outras regiões não possuem representante que dependa diretamente de seus votos. A emenda individual opera dentro dessa geografia competitiva. Ela não assegura representação territorial universal. Premia a capacidade de cada político de construir e manter redutos.

Essa característica distingue o caso brasileiro de sistemas com distritos uninominais. Nos Estados Unidos e no Reino Unido, por exemplo, cada área integra o distrito de um representante determinado. Isso não elimina clientelismo nem garante alocação eficiente dos recursos indicados, mas ao menos torna possível atribuir responsabilidade e comparar o tratamento conferido a todos os distritos. No Brasil, a sobreposição de bases torna a destinação opaca até quando a autoria é conhecida. O eleitor sabe quem enviou o dinheiro, mas não consegue saber por que aquele município foi escolhido em lugar de outro.

A pluralidade de representantes por estado também permite concentração. Um município politicamente estratégico pode receber emendas de vários deputados e senadores.

Outro, menos integrado às redes partidárias, pode não receber nenhuma. A igualdade formal das cotas entre parlamentares não produz igualdade entre cidadãos ou territórios.

6. A hipótese do voto distrital

Se o país insistir em manter cotas parlamentares para projetos locais, o único desenho eleitoral coerente com essa escolha é aquele em que todo território pertença a um distrito claramente identificado e cada distrito receba tratamento equivalente. A afirmação não significa que o voto distrital torne as emendas automaticamente constitucionais. Significa que uma política baseada em representação territorial precisa começar por representar todo o território, e não apenas as bases selecionadas por políticos eleitos em circunscrições estaduais amplas.

Um modelo distrital permitiria estabelecer uma cota igual ou ajustada por população e vulnerabilidade para cada distrito. O representante poderia participar da identificação de demandas em processo público, com audiências, critérios e lista de projetos. A decisão final permaneceria com a Administração, sujeita a viabilidade técnica e compatibilidade com planos nacionais. O eleitor saberia qual representante atuou e poderia comparar resultados entre distritos.

O voto distrital misto oferece outra possibilidade. Parte da Câmara seria eleita em distritos e parte por listas partidárias. As demandas locais poderiam ser canalizadas pelos representantes distritais, enquanto a lista preservaria proporcionalidade e representação programática. Se existissem recursos territorializados, eles deveriam pertencer ao distrito, e não ao parlamentar. A vaga mudaria de titular sem que a verba se convertesse em propriedade política do ocupante.

Ainda assim, a experiência estrangeira recomenda cautela. *Earmarks*⁴ norte-americanos e fundos de desenvolvimento de circunscrição mostram que distritos definidos também podem produzir *pork barrel*⁵, favorecimento e baixa eficiência. O distrito resolve o problema da

⁴ A palavra inglesa *earmark* significa, literalmente, “marca na orelha”. Originalmente, designava o corte ou sinal feito na orelha de um animal para identificar seu proprietário. Por extensão, passou a indicar uma parcela de recursos públicos previamente “marcada” ou reservada para determinado projeto, finalidade ou beneficiário. No vocabulário oficial norte-americano, essas destinações aparecem atualmente sob as denominações *Congressionally Directed Spending* e *Community Project Funding*. Cf. MERRIAM-WEBSTER, *Earmark*. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/earmark>. Ver também: UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Tracking the Funds: Specific Fiscal Year 2022 Provisions for Federal Agencies*. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-22-105467>.

⁵ A expressão *pork barrel* significa literalmente “barril de carne de porco” e remete aos recipientes em que a carne suína salgada era armazenada e distribuída antes da difusão da refrigeração. No vocabulário político norte-americano, a imagem passou a designar a distribuição de dotações e projetos governamentais capazes de proporcionar vantagens particularizadas a determinados parlamentares ou circunscrições eleitorais. O Merriam-Webster registra seu emprego orçamentário desde 1909, e a Biblioteca do Congresso conserva uma charge produzida entre 1914 e 1916 que representa o Capitólio como um barril de recursos disputados por interesses locais. Cf. MERRIAM-WEBSTER, *Pork barrel*. Disponível em: <https://www.merriam->

cobertura territorial, não o problema da função administrativa. Por isso, a reforma eleitoral seria condição mínima para um regime de cotas locais, e não solução suficiente.

A alternativa superior é distribuir recursos diretamente por fórmulas gerais. Um fundo nacional de investimento local, por exemplo, poderia considerar população, renda, capacidade fiscal e déficits de infraestrutura para distribuir esses recursos. Conselhos e audiências locais identificariam prioridades. Ministérios avaliariam projetos e publicariam decisões comparativas. Parlamentares legislariam sobre os critérios e fiscalizariam a execução. Essa proposta preserva representação sem transformar dinheiro público em atributo pessoal do mandato. Talvez por essa razão mesma, seja difícil imaginar que tal proposta avance. Uma solução é de educação eleitoral. Os eleitores precisam entender que aprovar emendas como as atualmente existentes apenas porque os beneficiam é um pensamento meramente imediatista.

7. O sistema de emendas impositivas contraria recomendações da OCDE

O cidadão pode ganhar com uma emenda específica e perder com o sistema que permite essa emenda. Ou seja, há uma razão econômica para que o próprio eleitor deixe de enxergar a emenda destinada à sua cidade como um presente. Recursos públicos são escassos. Cada real aplicado em determinada obra deixa de ser aplicado em alguma alternativa. O verdadeiro custo de uma decisão orçamentária, portanto, não é apenas o valor que aparece na placa da obra. É também aquilo que a sociedade deixou de realizar ao escolher aquela destinação.

Esse custo de oportunidade é pouco perceptível para quem recebe o benefício imediato. Uma praça reformada existe diante dos olhos. Uma rua asfaltada pode ser percorrida no dia seguinte. Já o hospital regional que não foi ampliado, a obra de drenagem que não foi executada, a ligação ferroviária que permaneceu no papel ou o investimento em saneamento que perdeu prioridade não aparecem como perdas associadas à emenda. A política transforma, assim, uma escolha necessariamente comparativa em uma narrativa unilateral: mostra ao eleitor aquilo que ele recebeu, mas não aquilo de que abriu mão.

É nesse ponto que a fragmentação territorial se torna economicamente problemática. Um parlamentar pode saber que determinado município deseja uma estrada, uma unidade de saúde ou uma obra de pavimentação. O que ele normalmente não tem condições institucionais de estabelecer é se aquele projeto produz benefício social maior do que centenas de outros projetos que disputariam os mesmos recursos. Essa resposta exige comparação entre necessidades, custos, população beneficiada, impactos econômicos, riscos, projetos já em

webster.com/dictionary/pork%20barrel; MERRIAM-WEBSTER, *The history of "pork barrel"*. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/word-of-the-day/pork%20barrel-2014-10-08>; LIBRARY OF CONGRESS, *The national capitol—The pork barrel*. Disponível em: <https://www.loc.gov/pictures/item/2016685360/>.

execução, alternativas disponíveis e efeitos sobre municípios vizinhos. Em outras palavras, exige planejamento.

Isso não significa que a boa política de investimento público deva distribuir exatamente a mesma quantidade de dinheiro por todo o território. Tampouco significa que toda concentração de recursos seja economicamente indesejável. Atividades produtivas naturalmente se concentram, e cidades, corredores logísticos e centros de inovação podem gerar economias de escala e de aglomeração. O problema aparece quando a concentração não decorre de uma estratégia de desenvolvimento, mas da capacidade política de determinado representante de direcionar recursos para sua base eleitoral.

Por essa razão, a OCDE recomenda que decisões de investimento público sejam vinculadas a estratégias integradas de desenvolvimento, adaptadas às características de cada território, e que busquem complementaridades entre políticas e entre diferentes níveis de governo. Muitos investimentos somente alcançam todo o seu potencial quando realizados na escala territorial adequada e coordenados com outros investimentos (OCDE, 2014).

A infraestrutura torna isso particularmente evidente. Estradas formam corredores, não ilhas. Hospitais atendem regiões, não apenas os habitantes do município em que estão fisicamente instalados. Sistemas de saneamento dependem de bacias hidrográficas. A mobilidade urbana atravessa fronteiras municipais. Redes de energia e telecomunicações conectam territórios. Universidades formam trabalhadores que circulam. Uma intervenção local pode ser necessária, mas seu valor econômico depende frequentemente de sua conexão com uma rede mais ampla.

Pode-se pensar a economia de uma região como um sistema circulatório. Não adianta bombear uma quantidade extraordinária de sangue para um dedo enquanto as artérias que abastecem o restante do corpo permanecem obstruídas. O dedo pode parecer melhor irrigado por algum tempo, mas o organismo não se torna mais saudável. Da mesma maneira, acumular pequenas obras visíveis em localidades politicamente favorecidas não resolve gargalos estruturais. Uma rua asfaltada pode melhorar a vida de seus moradores, mas não substitui uma rodovia que integre uma região produtiva. Equipamentos destinados a uma unidade de saúde podem ser úteis, mas não resolvem a ausência de uma rede regional de atendimento, profissionais, manutenção e leitos de referência.

É essa a ideia econômica da complementaridade. O retorno de um investimento depende muitas vezes da existência de outros. Uma estrada sem conexão eficiente com os centros produtores pode ter baixo impacto. Um distrito industrial sem energia confiável pode permanecer vazio. Uma escola técnica pode formar trabalhadores que não encontram empresas

capazes de absorvê-los. Projetos selecionados isoladamente podem ser perfeitamente defensáveis quando examinados um a um e, ainda assim, produzir coletivamente um resultado inferior ao de uma carteira de investimentos concebida de forma integrada.

O Banco Mundial, ao tratar da geografia econômica do desenvolvimento, também ressalta que a concentração espacial da atividade produtiva não constitui, por si só, um problema. O desafio consiste em combinar essa concentração com integração territorial e convergência das condições de vida. Não se trata de impedir que determinados polos cresçam mais, mas de conectá-los ao restante do território e criar condições para que seus ganhos se difundam (Banco Mundial, 2009).

O Brasil oferece exemplos concretos do custo de uma alocação excessivamente fragmentada. O Tribunal de Contas da União apontou que, em 2020 e 2021, cerca de 80% dos recursos de transferências voluntárias destinados a obras e serviços de engenharia provinham de emendas parlamentares. Dentro desse universo, 85,5% dos recursos, equivalentes a R\$ 8,6 bilhões, foram destinados à pavimentação. O montante correspondia a quatro vezes os recursos destinados a obras de prevenção de desastres e a duas vezes os investimentos em rodovias federais no mesmo período. O Tribunal também observou que os investimentos propostos pelo Executivo apresentavam execução financeira superior àqueles provenientes de emendas e advertiu que essa concentração poderia retirar recursos de áreas de maior interesse estratégico e econômico (TCU, Fiscobras 2025).

Em levantamento posterior sobre obras do Ministério das Cidades, com dados de 2021 a 2024, o TCU voltou a identificar problemas semelhantes. As emendas representaram cerca de 40% dos recursos destinados às obras examinadas, em um ambiente caracterizado por morosidade na execução, ausência de critérios técnicos objetivos para alocação, falta de estratégia, baixa articulação entre Executivo e Legislativo e inexistência de um banco estruturado de projetos que permitisse selecionar iniciativas com maior potencial de transformação social. A combinação entre fragmentação dos recursos e falta de critérios técnicos compromete, portanto, não apenas a transparência, mas a própria eficiência econômica do gasto (TCU, Fiscobras 2025, cap. 5).

O problema se torna ainda mais evidente nas políticas que exigem escala regional. Ao examinar ações de prevenção de desastres, o TCU constatou que projetos estruturantes para as bacias dos rios Gravataí, Sinos e Jacuí apresentavam baixíssima execução físico-financeira mais de uma década depois de sua contratação. A ausência desses planejamentos impediu a execução de grandes obras, como diques e sistemas de macrodrenagem, que poderiam ter reduzido os efeitos das enchentes de 2024 na Região Metropolitana de Porto Alegre. A

contribuição federal acabou limitada, segundo a auditoria, a obras pontuais e de pequeno alcance, insuficientes diante da dimensão do problema (TCU, Fiscobras 2025).

Esse exemplo mostra por que pequenas intervenções locais não são necessariamente inúteis, mas também por que é um erro confundir a soma de intervenções locais com uma política pública. Com pequenas obras não equivalem automaticamente a uma estratégia. Em determinados casos, podem consumir exatamente o espaço fiscal necessário à realização de uma obra estruturante capaz de beneficiar simultaneamente dezenas de municípios. O resultado pode ser politicamente rentável e economicamente inferior.

Há ainda outro efeito da fragmentação. Em auditoria sobre assistência farmacêutica, o TCU encontrou municípios que receberam, por meio de emendas, recursos muito superiores às necessidades normais do programa. Em Vitorino, no Paraná, o recurso por habitante passou de R\$ 8,82 para R\$ 58,27, e foram constatadas aquisições de medicamentos em quantidade superior à demanda. A distorção levou posteriormente à alteração da sistemática de liberação dessas emendas (TCU, 2014, p. 164).

O problema, portanto, não consiste em saber se determinada cidade precisa de medicamentos, pavimentação ou equipamentos. Evidentemente pode precisar. A pergunta a ser feita, contudo, é, considerando todas as necessidades existentes e todos os recursos disponíveis, aquela destinação produz um benefício social maior do que as demais alternativas possíveis?

Aqui aparece também um conhecido problema de economia política. Quando o benefício de uma despesa pública fica concentrado em determinada localidade, mas seu custo é dividido entre todos os contribuintes do país, os moradores daquela localidade possuem um forte incentivo para apoiar o gasto. Recebem grande parte do benefício, mas suportam apenas uma pequena parcela do custo nacional. O problema aparece quando o mesmo raciocínio é reproduzido por todos os representantes. Cada parlamentar procura maximizar ganhos concentrados em sua base, enquanto os custos de cada decisão são diluídos pela coletividade. A literatura sobre política distributiva descreveu esse mecanismo como uma das raízes da ineficiência do chamado *pork barrel* (Weingast, Shepsle e Johnsen, 1981).

A conta individual parece vantajosa porque o eleitor vê apenas uma fração dela. Se sua cidade recebe dez milhões de reais, ele pode imaginar que sua comunidade ganhou dez milhões. Mas esse sistema só funciona porque cidadãos de outras cidades financiam aquela destinação, assim como ele próprio financia milhares de destinações escolhidas em outros lugares. Assim, deveria o eleitor questionar não se uma cidade consegue obter mais dinheiro do que obteria sem a emenda, mas se o conjunto das escolhas produz mais bem-estar do que um sistema no qual os mesmos recursos fossem submetidos a critérios gerais e a uma comparação entre projetos.

Esse sistema altera inclusive a forma como o eleitor avalia o parlamentar. Em vez de perguntar se o representante elaborou boas leis, fiscalizou o Executivo, controlou o orçamento e participou de decisões nacionais relevantes, passa-se a medir seu desempenho pelo volume de recursos que conseguiu direcionar. A função legislativa é substituída por uma função informal de *despachante orçamentário*. Quanto mais esse comportamento é recompensado eleitoralmente, maior o incentivo para que todos os parlamentares façam o mesmo, ainda que percebam a irracionalidade do resultado coletivo.

A melhor alternativa seria distribuir recursos por fórmulas gerais e selecionar projetos a partir de critérios públicos. Um fundo nacional de investimento local, por exemplo, poderia considerar população, renda, capacidade fiscal, déficit de infraestrutura, vulnerabilidade social e externalidades regionais. Municípios apresentariam projetos. Conselhos e audiências identificariam prioridades locais. Órgãos técnicos comparariam alternativas, avaliariam custos e benefícios e publicariam a fundamentação das escolhas. Parlamentares definiriam os critérios gerais, fiscalizariam o sistema e controlariam a execução. A representação política seria preservada sem transformar dinheiro público em atributo pessoal do mandato. Talvez, por essa razão, dificilmente será implementada.

Isso não elimina a política feita pelo parlamentar. Ao contrário, coloca a política e o parlamentar no lugar adequado. É legítimo que o Congresso decida que determinada região historicamente negligenciada deve receber mais investimentos, que a redução das desigualdades regionais deve ser prioridade ou que saneamento e prevenção de desastres merecem maior participação no orçamento. Essas são escolhas políticas gerais. O que é muito diferente é permitir que cada parlamentar escolha individualmente a obra, o município e o beneficiário, recebendo depois o crédito eleitoral por uma despesa paga por toda a sociedade.

8. A necessidade de uma educação eleitoral para o cidadão

Como os economistas demonstraram acima que o eleitor pode ser induzido a ter uma sensação de que há uma vantagem para ele no sistema de emendas parlamentares, essa falsa percepção só poderia ser desfeita por uma política educativa para o cidadão, como uma educação eleitoral.

A educação eleitoral atacaria precisamente a ilusão criada pelo sistema atual, demonstrando, por exemplo, que a o senso comum de que determinado deputado 'trouxe dinheiro' para uma cidade é enganoso. O parlamentar não trouxe recursos próprios e não criou riqueza nova. Participou da decisão de direcionar para aquela localidade uma parcela do dinheiro arrecadado de toda a sociedade. E não se sabe a que custo ou a que tratativas. A

pergunta que o cidadão deveria fazer não é quanto seu representante conseguiu trazer, mas se aquele era, entre todos os usos possíveis, um dos melhores destinos para o recurso público.

Essa mudança de pergunta alteraria completamente o cálculo político, pois, enquanto o eleitor enxergar a emenda como um ganho sem custo, o sistema continuará racional para cada ator isoladamente e irracional para o conjunto. Quando compreender que cada benefício localizado tem um custo de oportunidade nacional e que ele também paga pelas escolhas feitas para milhares de outras localidades, a vantagem deixa de parecer gratuita. A crítica às emendas deixa, então, de ser uma defesa abstrata do orçamento e passa a ser uma defesa do próprio contribuinte.

Talvez seja justamente por isso que uma reforma desse tipo encontre tanta resistência. Um sistema baseado em critérios gerais tornaria mais difícil personalizar a despesa pública. A placa que hoje informa que uma obra foi realizada com recursos obtidos pelo deputado X teria de ser substituída por uma descrição menos eleitoralmente sedutora, mas institucionalmente mais correta, como: “obra financiada pelos contribuintes porque, segundo critérios públicos, comparáveis e verificáveis, este projeto apresentava prioridade superior às alternativas disponíveis”. Para o desenvolvimento do país, essa segunda lógica é claramente melhor. Para a política baseada na apropriação pessoal do gasto público, obviamente é muito pior.

9. Emendas parlamentares em outros países

A comparação constitucional mostra que muitos países limitam a capacidade parlamentar de aumentar despesas. As técnicas variam, mas convergem na preservação da responsabilidade fiscal e da direção governamental. O Parlamento autoriza, altera e controla o orçamento dentro de regras que mantêm identificável o órgão responsável pela formulação e pela execução.

Na França, o artigo 40 da Constituição declara inadmissíveis propostas e emendas parlamentares que reduzam recursos públicos ou criem ou agravem encargos. No Reino Unido, a Câmara dos Comuns não pode aumentar as estimativas de despesa, em razão da regra histórica segundo a qual somente o governo propõe *expenditure*. Um relatório do *Procedure Committee* descreve essa limitação de forma expressa (UNITED KINGDOM, 2017).

Alemanha, Espanha e Portugal não proíbem toda participação parlamentar na definição das despesas públicas. Seus parlamentos podem alterar os projetos orçamentários e, em determinadas condições, aprovar dotações destinadas a projetos específicos. O que não se encontra nesses ordenamentos é um regime equivalente ao brasileiro, no qual cada parlamentar

dispõe de uma cota individual previamente calculada, cuja execução é constitucionalmente obrigatória e cuja destinação concreta permanece associada ao autor da emenda.

Na Alemanha, *v.g.*, o *Bundestag* examina e modifica o projeto do orçamento federal, sobretudo por intermédio de sua Comissão de Orçamento. As alterações são discutidas como decisões colegiadas sobre programas e rubricas orçamentárias, e não como cotas individuais pertencentes a cada deputado. Além disso, o artigo 113 da Lei Fundamental exige o consentimento do Governo Federal para leis que aumentem as despesas propostas pelo Executivo, criem novas despesas ou reduzam receitas. O dispositivo não impede que deputados proponham alterações, mas preserva a posição institucional do Governo diante de decisões legislativas que agravem o equilíbrio financeiro. Não existe, portanto, um direito subjetivo do deputado alemão à indicação e à execução de determinada parcela do orçamento (ALEMANHA, 1949, arts. 110 e 113; DEUTSCHER BUNDESTAG, 2026).

Na Espanha, deputados e senadores podem apresentar emendas ao projeto de orçamento, inclusive emendas relacionadas a obras ou investimentos territorialmente determinados. Há registros oficiais, por exemplo, de emendas destinadas a projetos de investimento em províncias e comunidades específicas. Isso aproxima parcialmente a prática espanhola das indicações territoriais existentes no Brasil. A diferença é que não há uma cota pessoal anual assegurada a cada parlamentar, e as emendas que aumentem determinado crédito somente são admitidas quando propõem redução de igual valor na mesma seção orçamentária. Durante a execução do orçamento, proposições ou emendas que aumentem créditos ou reduzam receitas dependem da concordância do Governo, conforme o artigo 134.6 da Constituição espanhola. A indicação territorial espanhola constitui, assim, uma proposta legislativa sujeita à compensação financeira, à deliberação coletiva e à formação da maioria parlamentar, e não um poder individual e impositivo sobre a execução administrativa (ESPANHA, 1978, art. 134.6; ESPANHA, 1994, art. 149).

Em Portugal, a iniciativa da Lei do Orçamento do Estado pertence exclusivamente ao Governo, embora deputados e grupos parlamentares possam apresentar propostas de alteração durante a apreciação parlamentar. Essas propostas são deliberadas no âmbito da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública e do Plenário. O artigo 167.2 da Constituição, conhecido como “lei-travão”, impede iniciativas parlamentares que, no ano econômico em curso, provoquem aumento das despesas ou redução das receitas previstas. Também aqui não existe uma cota orçamentária individual, de execução obrigatória, colocada à disposição de cada deputado. A participação parlamentar ocorre por meio do processo legislativo coletivo e da aprovação de alterações ao orçamento, sem converter a dotação aprovada em atributo pessoal

do mandato parlamentar (PORTUGAL, 1976, art. 167.2; ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 2026).

Os países asiáticos examinados não eliminam a influência parlamentar sobre a distribuição territorial dos recursos, mas preservam limites institucionais ao poder de alteração do orçamento. No Japão, o Gabinete elabora o orçamento e o submete à *Dieta*, à qual compete deliberar e autorizar as despesas, conforme os artigos 85 e 86 da Constituição. Embora a Dieta possa alterar a proposta governamental, a iniciativa formal do orçamento permanece reservada ao Gabinete (JAPÃO, 1946, arts. 85 e 86; HOUSE OF REPRESENTATIVES OF JAPAN, 2026). A literatura registra uma longa tradição de *pork barrel politics*, especialmente caracterizada pela atuação de parlamentares e redes partidárias em favor de obras públicas e investimentos destinados às respectivas bases eleitorais (FUKUI; FUKAI, 1996, p. 268-286). Essa influência, contudo, não decorre de uma quota constitucional individual, previamente atribuída a cada parlamentar e dotada de execução obrigatória.

Na Coreia do Sul, o artigo 57 da Constituição determina que a Assembleia Nacional não pode aumentar o valor de uma rubrica nem criar nova despesa no orçamento apresentado pelo Governo sem o consentimento deste. A Assembleia pode reduzir despesas livremente, mas a ampliação dos gastos depende da concordância do Executivo (COREIA DO SUL, 1987, art. 57; INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2026). Essa limitação não impede alterações significativas no orçamento nem afasta as disputas por investimentos regionais. Estudos empíricos identificam ciclos eleitorais na distribuição territorial dos gastos sul-coreanos, compatíveis com práticas de *pork barrel* e com a tentativa dos representantes de favorecer suas bases eleitorais (KANG, 2015, p. 46-58). Ainda assim, o modelo sul-coreano não institui uma quota constitucional própria para cada parlamentar, mas a inclusão ou ampliação de despesas depende da deliberação coletiva da Assembleia e, quando aumenta o orçamento originalmente apresentado, do consentimento governamental.

Na América do Sul, nenhum dos países examinados adota um sistema equivalente ao brasileiro de emendas individuais impositivas.

Na Argentina, não existe previsão constitucional ou legal que atribua a cada deputado ou senador uma quota individual de execução obrigatória. O Congresso possui amplos poderes para modificar o projeto orçamentário, mas as alterações são incorporadas à lei do orçamento como decisões do órgão legislativo, sem que sua execução constitua direito subjetivo do parlamentar que as propôs. A Lei nº 24.156 limita-se a determinar que todo aumento do montante global das despesas introduzido pelo Congresso seja acompanhado do respectivo financiamento. Nem essa lei nem a Constituição argentina instituem reserva percentual,

distribuição igualitária de quotas ou dever de execução de indicações individuais (ARGENTINA, 1992, art. 28; INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2025a).

No Chile, a própria amplitude da intervenção parlamentar torna inviável um sistema de emendas individuais impositivas semelhante ao brasileiro. O artigo 67 da Constituição impede o Congresso de aumentar ou reduzir a estimativa das receitas e somente lhe permite reduzir as despesas variáveis contidas no projeto apresentado pelo Presidente da República. A Lei Orgânica Constitucional do Congresso Nacional também considera inadmissíveis indicações parlamentares que importem novos gastos para o Estado. Como o parlamentar não pode criar nem ampliar uma despesa no projeto orçamentário, não há quota individual cuja execução possa ser imposta ao Executivo (CHILE, 2005, art. 67; CHILE, 1990, art. 24; INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2026a).

No Peru, também não existem emendas individuais impositivas. O artigo 79 da Constituição estabelece que os congressistas não possuem iniciativa para criar ou aumentar gastos públicos, salvo quanto ao orçamento do próprio Congresso. A interpretação institucional do Congresso peruano e a jurisprudência do Tribunal Constitucional confirmam que despesas novas dependem de coordenação com o Poder Executivo e de sua posterior inclusão no orçamento. Essa vedação exclui a possibilidade de atribuir a cada congressista uma quota pessoal de recursos públicos cuja execução seja obrigatória (PERU, 1993, art. 79; PERU, 2026; INTER-PARLIAMENTARY UNION, 2026b).

A Colômbia constitui o caso mais próximo e, por essa razão, será estudada em capítulo próprio.

Assim, o direito comparado demonstra que a influência parlamentar não costuma ser convertida em direito subjetivo de cada congressista a uma parcela constitucional do orçamento, acompanhada de execução obrigatória e liberdade para escolher destinatários.

10. Grandes países com práticas de destinação territorial

A experiência de países grandes permite separar três questões que muitas vezes são confundidas. A primeira é o poder do Parlamento de alterar a proposta orçamentária. A segunda é a pressão política por obras localizadas. A terceira é a atribuição a cada parlamentar de um poder próprio sobre a execução. Japão, Coreia do Sul, Índia e os países sul-americanos conhecem as duas primeiras em diferentes graus. Nenhum reproduz integralmente a terceira como foi constitucionalizada no Brasil.

Na Índia, o *Members of Parliament Local Area Development Scheme* permite que parlamentares recomendem obras em seus distritos. No julgamento *Bhim Singh v. Union of*

Índia, em 2010, a Suprema Corte manteve a constitucionalidade do programa. A fundamentação destacou que os parlamentares apenas recomendam projetos. A autoridade distrital examina a viabilidade, seleciona a agência executora e responde pela implementação. O dinheiro não é entregue ao parlamentar, e a Administração pode rejeitar propostas incompatíveis com as diretrizes (ÍNDIA, 2010).

O modelo indiano possui quatro limites ausentes ou enfraquecidos no Brasil: delimitação territorial, lista de obras admissíveis, execução por autoridade administrativa e responsabilidade formal do distrito.

Esses exemplos comparados revelam que o *pork barrel*, a negociação territorial e a vantagem eleitoral não são fenômenos exclusivamente brasileiros. Quatro elementos, contudo, destacam o modelo brasileiro: cota por parlamentar, proteção constitucional, dever de execução e possibilidade de influência continuada sobre beneficiários e cronogramas. Japão e Coreia confirmam que a prática política de buscar recursos locais pode coexistir com limites jurídicos ao aumento da despesa. O modelo argentino mostra que a barganha territorial pode se concentrar no federalismo executivo.

11. A experiência colombiana e a constitucionalidade condicionada

A Colômbia apresentava o modelo mais próximo das emendas parlamentares brasileiras, em razão dos chamados *cupos indicativos*. Tratava-se de uma prática mediante a qual congressistas indicavam projetos que poderiam ser incorporados ao orçamento e executados pelo Governo. Os *cupos*, entretanto, não constituíam emendas individuais impositivas nem asseguravam ao parlamentar um direito subjetivo à execução dos recursos.

No entanto, em 6 de novembro de 2001, a Corte Constitucional da Colômbia emitiu a Sentencia C-1168, examinou dotações incluídas nos artigos 2º e 3º da Lei nº 628 de 2000, que aprovou o orçamento nacional para 2001. O autor da ação sustentava que aproximadamente 300 bilhões de pesos haviam sido reservados para distribuição política entre congressistas. Segundo a acusação, alguns parlamentares disporiam de 800 milhões de pesos e outros de 1,6 bilhão para destiná-los a obras e serviços conforme sua escolha. Essas parcelas eram apresentadas no debate público como *cupos indicativos*, expressão que pode ser traduzida como cotas indicativas, e também como *auxílios parlamentarios*, ou auxílios parlamentares (COLOMBIA, 2001).

A demanda alegava que as dotações não correspondiam ao Plano Nacional de Desenvolvimento, contornavam o procedimento constitucional de criação da despesa e restauravam, sob outra forma, os antigos auxílios parlamentares proibidos pelo artigo 355 da

Constituição colombiana de 1991. Também afirmava que o mecanismo rompia a igualdade eleitoral ao permitir que parlamentares em exercício usassem recursos públicos para favorecer sua reeleição e comprometia a independência do Congresso, porque o Executivo poderia oferecer ou reter verbas para influenciar votações.

O Governo negou que existissem cotas colocadas à disposição dos congressistas. Sustentou que a lei continha dotações globais de cofinanciamento do desenvolvimento regional e que a escolha dos projetos dependeria das regras do Estatuto Orgânico do Orçamento. Os programas deveriam ser formulados, avaliados e registrados no Banco Nacional de Programas e Projetos, conhecido pela sigla BPIN. A controvérsia, portanto, não se limitava ao texto das rubricas. A Corte precisava decidir se uma dotação regional solicitada por parlamentares era, por essa origem, um auxílio inconstitucional ou se poderia ser preservada mediante uma interpretação que mantivesse a decisão final sob critérios públicos.

11.1. A participação parlamentar admitida pela maioria

No julgamento, o primeiro argumento da Corte colombiana foi favorável ao Congresso, ao recusar a ideia de que a solicitação parlamentar de uma despesa fosse, por si, inconstitucional. A exemplo da constituição brasileira, o artigo 351 da Constituição colombiana permite que o Congresso altere a proposta de orçamento e inclua ou aumente despesas com a aceitação escrita do ministro competente. Para a maioria, a apresentação de demandas regionais também se liga à natureza representativa do Legislativo, uma vez que deputados e senadores conhecem necessidades locais e podem levá-las ao processo orçamentário. Ademais, a origem parlamentar da proposta não a converte automaticamente em apropriação pessoal (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 22-24).

Esse ponto se aproxima do julgamento do artigo 166 da Constituição brasileira. Em ambos os sistemas, a iniciativa governamental do orçamento não elimina a participação legislativa, pois o parlamentar pode propor prioridades e defender projetos regionais. A separação de poderes não exige um orçamento imune à representação popular, mas que a participação se realize por meio do procedimento legislativo e não se prolongue como comando privado sobre a Administração (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 22 e 25).

A Corte também reconheceu que as dotações examinadas possuíam finalidades públicas definidas, como infraestrutura regional, desenvolvimento rural e instalações esportivas. Não havia, no texto legal, autorização para transferência direta a particulares nem atribuição expressa de recursos a congressistas determinados. Diante dessa leitura, a Corte não declarou a

inconstitucionalidade das emendas colombianas, mas fixou as seguintes condições para impedir que a execução produzisse justamente o resultado denunciado pela parte autora.

a) Legalidade e especialidade do gasto

A primeira condição fixada pela Corte colombiana decorre da legalidade e da especialidade do gasto, protegidas pelos artigos 345 a 347 da Constituição colombiana, segundo a qual a lei orçamentária deve definir montantes, programas e orientações, não podendo criar uma parcela genérica para que cada congressista decida posteriormente onde e como gastar. Segundo a Corte, os *cupos indicativos* individuais seriam inconstitucionais porque transfeririam a decisão para parlamentares isolados (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 17-20, 22 e 33).

b) Planejamento

As dotações de desenvolvimento regional devem corresponder a despesas previamente decretadas ou a projetos vinculados ao Plano Nacional de Desenvolvimento. Quando a verba se destinar a cumprir o plano, os projetos precisam observar o sistema público de formulação e registro. No caso, a Corte exigiu que a seleção se submetesse a uma metodologia com base em regras colombianas e à avaliação da entidade nacional responsável, entendendo que a emenda não substitui o diagnóstico, a comparação entre alternativas ou a verificação de viabilidade (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 24, 25 e 33).

c) Igualdade territorial

A Corte relacionou os artigos 13 e 334 da Constituição colombiana ao dever de promover desenvolvimento regional harmônico. Os recursos não precisam ser repartidos em valores idênticos, pois necessidades territoriais são diferentes, mas devem, contudo, obedecer a critérios objetivos com relevância constitucional. O acórdão indicou população, pobreza relativa e necessidades não satisfeitas de saúde, educação, saneamento e água potável como exemplos. A igualdade que interessa não é a igualdade de cotas entre parlamentares, mas a distribuição justificável entre regiões e cidadãos (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 22, 23 e 33).

d) Objetividade e motivação

A decisão administrativa que aplica recursos financeiros deve ser motivada objetivamente. Ou seja, havendo vários projetos registrados para a mesma finalidade, a autoridade competente deve compará-los e escolher, de forma motivada, aquele que tenha precedência. A Corte exigiu formulação e avaliação por entidade nacional responsável, aplicação da metodologia pública do banco de projetos e registro acessível à cidadania. O parlamentar pode solicitar ou defender o projeto, mas não pode decidir sozinho qual proposta vencerá nem ordenar sua execução (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 24, 25, 32 e 33).

e) Separação dos poderes e compra de votos

A Corte entendeu que as emendas poderiam interferir na independência do Congresso. A maioria reconheceu que o oferecimento de dotações pelo Executivo para influenciar votos configura desvio de poder e pode acarretar a inconstitucionalidade das apropriações. A proibição dos antigos auxílios parlamentares não servia apenas para evitar enriquecimento ou doações sem finalidade pública, mas pretendia impedir que o governo controlasse a deliberação legislativa pela liberação seletiva de recursos. A constitucionalidade condicionada atua, assim, nas duas direções. Impede a apropriação pessoal pelo parlamentar e impede a utilização da execução pelo governo como moeda de troca (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 9-16, 27-32).

O resultado foi uma decisão de *exequibilidade condicionada*, algo como uma interpretação conforme. Em síntese, as dotações regionais permaneceram no orçamento, mas não poderiam ser executadas como *partidas de livre disposição*, *cupos individuais* ou mecanismos informais de financiamento eleitoral. A Corte preservou a escolha legislativa e reconstruiu seu sentido para assegurar legalidade, planejamento, igualdade, publicidade, avaliação objetiva e execução administrativa. Não declarou que toda verba solicitada por parlamentar fosse ilícita, desde que observadas as limitações acima.

11.2. A declaração de voto e o voto divergente

A decisão da Corte não foi unânime, dividindo os que entenderam pela interpretação conforme e os que entenderam por fulminar completamente as emendas individuais. O acórdão foi relatado pelo magistrado Eduardo Montealegre Lynett, cujo voto conduziu à declaração de constitucionalidade condicionada das dotações examinadas. Em esclarecimento de voto, o magistrado Manuel José Cepeda Espinosa afirmou que a decisão havia excluído do ordenamento qualquer mecanismo que, sob nova denominação ou forma jurídica, pretendesse restabelecer os chamados *cupos indicativos*, parecidos com as emendas individuais brasileiras. A constitucionalidade das dotações não autorizava, portanto, que fossem executadas como auxílios parlamentares disfarçados, parcelas de livre disposição dos congressistas ou meios ilegítimos de financiamento eleitoral. Segundo Cepeda Espinosa, a Corte escolheu entre duas respostas possíveis: declarar integralmente inconstitucionais as dotações ou preservá-las mediante condições estritas capazes de impedir sua apropriação parlamentar. Prevaleceu a segunda alternativa, sendo as rubricas mantidas, mas sua execução ficou condicionada à observância da legalidade, do planejamento, da distribuição territorial objetiva, da avaliação técnica, da motivação administrativa e da ausência de favorecimento político (COLÔMBIA,

2001, fundamentos 32 e 33; esclarecimento de voto de Manuel José Cepeda Espinosa, itens 1-4).

Já os magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil e Clara Inés Vargas Hernández apresentaram voto divergente, considerando insuficientes as condições impostas pela maioria. Para eles, as próprias características das dotações globais criavam espaço para distribuição subjetiva, uma vez que os projetos e as prioridades territoriais não estavam definidos previamente, a destinação poderia ocorrer por solicitações informais e a negociação entre governo e congressistas permaneceria fora da deliberação pública. O sistema favoreceria atomização do gasto, decisões a portas fechadas, crédito eleitoral individual e chantagem recíproca entre Executivo e Legislativo (COLÔMBIA, 2001, voto conjunto de Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil e Clara Inés Vargas Hernández).

11.3. A aplicação do modelo colombiano ao Brasil

Embora haja peculiaridades em cada sistema, há muitas semelhanças entre as emendas individuais brasileiras impositivas e o modelo colombiano. Na Colômbia, o artigo 351 exige concordância ministerial para aumentar rubricas ou incluir despesas. No Brasil, o artigo 166 autoriza emendas dentro de limites próprios, e reformas constitucionais posteriores asseguraram execução obrigatória a determinadas programações. Além disso, as transferências especiais brasileiras permitem que o recurso ingresse no patrimônio do ente beneficiário sem convênio ou instrumento congênere. Essas diferenças tornam o caso brasileiro mais complexo, mas a solução colombiana deve se aplicar igualmente aqui, pois revela apenas o óbvio aplicável a qualquer Estado de direito.

Deveras, aplicada ao Brasil, a solução construída pela Corte Constitucional colombiana permite sustentar a constitucionalidade das emendas parlamentares individuais e coletivas, inclusive das emendas impositivas, desde que a obrigatoriedade da execução não seja confundida com a livre disposição dos recursos pelo parlamentar. A indicação pode vincular o Executivo quanto à finalidade pública aprovada no orçamento, mas não pode conferir ao autor da emenda o poder de escolher informalmente beneficiários, controlar a contratação, interferir na ordem de pagamento ou utilizar a liberação da verba como instrumento de promoção eleitoral. Para compatibilizar essas emendas com a separação dos poderes, o planejamento estatal, a igualdade territorial e os princípios do artigo 37 da Constituição, devem ser observadas, cumulativamente, as seguintes condições:

a) a finalidade, o objeto, o valor, a localização territorial e o beneficiário da emenda devem ser identificados durante o procedimento legislativo orçamentário, não se admitindo

dotações genéricas cujo conteúdo seja posteriormente preenchido pelo parlamentar, nem indicações informais realizadas depois da aprovação do orçamento (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 20, 22, 25 e 33);

b) o projeto deve ser compatível com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, os planos setoriais e os programas governamentais correspondentes, devendo, ainda, ser previamente registrado, submetido à metodologia pública de formulação de projetos e acompanhado da demonstração de sua viabilidade técnica, financeira e operacional (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 24, 25 e 33);

c) a distribuição territorial dos recursos deve observar critérios objetivos relacionados às necessidades da população, podendo ser considerados o número de habitantes, a pobreza relativa, a capacidade fiscal do ente beneficiário e os déficits comprovados de saúde, educação, saneamento, água potável e infraestrutura. A igualdade a ser protegida não é a divisão uniforme de cotas entre parlamentares, mas a igualdade material entre regiões e cidadãos (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 22, 23 e 33);

d) a Administração deve conservar competência para reconhecer impedimentos técnicos e jurídicos, como a inviabilidade do projeto, a ausência de capacidade operacional do beneficiário, a incompatibilidade com o planejamento setorial, a duplicidade de objetos e a insuficiência da documentação exigida, sendo o impedimento individualmente motivado, comunicado ao Congresso e submetido a procedimento transparente de correção ou substituição, sem permitir recusa puramente política (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 24, 25, 32 e 33);

e) quando existirem projetos concorrentes para a mesma finalidade ou região, a autoridade administrativa competente deverá compará-los segundo critérios públicos e previamente estabelecidos. A decisão deverá explicar por que determinado projeto foi escolhido, quem solicitou os recursos, quais critérios territoriais foram empregados e quais razões objetivas justificaram a preferência em relação às demais propostas (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 23, 24, 32 e 33);

f) a execução, a contratação, a fiscalização e o pagamento devem permanecer sob responsabilidade exclusiva dos órgãos e entidades administrativas competentes. O parlamentar pode apresentar a emenda, defender determinada prioridade e fiscalizar a aplicação dos recursos, mas não pode selecionar fornecedores, indicar executores, escolher informalmente beneficiários, determinar a ordem dos pagamentos ou interferir na gestão administrativa da despesa (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 22, 25, 32 e 33);

g) a execução deve obedecer a cronograma geral, objetivo e previamente divulgado, aplicável de maneira uniforme às emendas que preencham os mesmos requisitos. A liberação não pode ser concentrada em períodos próximos a votações legislativas relevantes nem ficar sujeita à negociação individual entre o Governo e o autor da emenda. No caso brasileiro, a adoção de critérios automáticos de empenho e pagamento constitui garantia necessária contra a utilização da execução orçamentária como moeda de troca política, em consonância com a preocupação da Corte colombiana em preservar a independência da deliberação parlamentar (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 9-16 e 27-32);

h) eventual alteração da ordem de execução deverá ser fundamentada em impedimento técnico, emergência pública ou outro critério geral previamente estabelecido. A motivação deverá ser publicada antes da mudança, permitindo o controle parlamentar, administrativo, judicial e social. A simples conveniência política do Governo ou a posição do parlamentar em determinada votação não constituem fundamentos legítimos para antecipar, retardar ou suspender a liberação;

i) todas as etapas devem ser rastreáveis em sistema público único, desde a apresentação da emenda até a entrega definitiva do objeto, sendo divulgados o autor, o beneficiário, a justificativa, os pareceres técnicos, os critérios de seleção, os responsáveis pela execução, os contratos celebrados, os pagamentos realizados e os resultados alcançados (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 32 e 33; esclarecimento de voto de Manuel José Cepeda Espinosa, itens 3 e 4);

j) a divulgação da emenda não pode transformar a despesa estatal em promoção pessoal de seu autor, tendo a publicidade caráter informativo e identificar o programa público e o órgão executor, vedados slogans, símbolos, imagens ou mensagens que apresentem o recurso como doação ou benefício pessoal concedido pelo parlamentar;

k) a emenda não pode ser utilizada direta ou indiretamente para compra de votos, financiamento eleitoral, recompensa por apoio político ou punição a parlamentares de oposição. A promessa, antecipação, retenção ou liberação seletiva dos recursos para influenciar votações configura desvio de poder e compromete a constitucionalidade tanto da execução administrativa quanto, quando demonstrado o vício no processo legislativo, da própria dotação orçamentária (COLÔMBIA, 2001, fundamentos 9-16 e 27-32).

A impositividade constitucionalmente admissível seria, portanto, uma obrigação institucional de executar despesas regularmente aprovadas e tecnicamente viáveis, e não um poder pessoal do parlamentar sobre determinada parcela do orçamento. Ela vincularia o Executivo a critérios, prazos e procedimentos objetivos, ao mesmo tempo que impediria a interferência do autor na escolha dos beneficiários, na contratação e na ordem de pagamento.

Esse modelo procura eliminar as duas formas de abuso identificadas na experiência colombiana: a apropriação parlamentar da despesa e a utilização da execução pelo Governo como instrumento de controle político do Congresso.

Nesse desenho, a impositividade significa que o Executivo não pode ignorar a escolha legítima do Congresso nem selecionar politicamente quais emendas executar, o que não significa que o parlamentar possua o dinheiro ou possa ordenar uma contratação. A obrigação de executar é uma obrigação jurídica da Administração, submetida às mesmas regras de legalidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e controle aplicáveis às demais despesas.

A experiência colombiana, portanto, sustenta a declaração de constitucionalidade das emendas parlamentares, mas rejeita sua compreensão patrimonial. Para o Supremo Tribunal Federal, a técnica mais adequada seria uma interpretação conforme à Constituição. O Tribunal poderia preservar os artigos 166 e 166-A e as emendas constitucionais que instituíram a impositividade, declarando incompatíveis as práticas que permitam indicação posterior sem deliberação, livre escolha de entidades, ausência de motivação comparativa, interferência do autor na fase administrativa ou execução destinada a obter apoio político. A solução preservaria o Congresso no orçamento e impediria que a representação política se convertesse em administração pessoal da despesa.

11.4. Emendas destinadas à cultura, ao audiovisual e a projetos sociais

A aplicação dessas condições exige tratamento específico quando as emendas financiam produções audiovisuais, atividades culturais ou projetos executados por organizações da sociedade civil. Nessas áreas, a despesa pública frequentemente se destina a pessoas jurídicas privadas, artistas, produtores, associações ou fundações. Isso não torna o financiamento necessariamente inconstitucional. Os artigos 215 e 216 da Constituição impõem ao Estado o dever de garantir os direitos culturais e fomentar a produção, a difusão e o acesso à cultura. O artigo 355 também admite a colaboração estatal com entidades privadas para a realização de atividades de interesse público, desde que observadas as condições estabelecidas em lei. O problema surge quando a escolha do beneficiário deixa de decorrer de uma política pública e passa a depender da vontade pessoal do parlamentar.

O Congresso pode instituir cotas setoriais ou sociais dentro das políticas de fomento. Pode determinar, por exemplo, que uma parcela dos recursos seja destinada à produção cinematográfica nacional, ao audiovisual independente, à preservação do patrimônio, às

culturas populares, a projetos situados em regiões historicamente subfinanciadas ou a iniciativas promovidas por grupos que enfrentem desigualdades estruturais. Essas reservas são compatíveis com a Constituição quando possuem fundamento em diagnóstico público, finalidade legítima e critérios gerais. Nesse caso, a cota pertence à política pública ou ao grupo constitucionalmente protegido, e não ao parlamentar.

Não seria admissível, entretanto, atribuir a cada deputado ou senador uma cota para financiar filmes, espetáculos, artistas, festivais, associações ou projetos sociais escolhidos diretamente por ele. A definição parlamentar pode alcançar o setor, a finalidade, o território, o público prioritário e o volume global dos recursos. A escolha do beneficiário concreto deve ser realizada pela Administração mediante procedimento público, técnico e impessoal. Essa separação preserva a função legislativa de definir prioridades e a função administrativa de selecionar projetos, celebrar instrumentos, fiscalizar sua execução e avaliar seus resultados.

Para que as emendas destinadas a atividades culturais, audiovisuais e sociais sejam constitucionalmente admissíveis, propõe-se o seguinte modelo:

a) a emenda deverá indicar uma política, um programa, um fundo público, uma finalidade cultural ou social ou uma categoria objetiva de beneficiários, sendo vedada, como regra, a escolha nominal de artista, produtor, empresa, associação ou fundação privada pelo parlamentar;

b) a reserva de recursos poderá adotar critérios setoriais, territoriais ou de ação afirmativa, como percentuais destinados ao audiovisual independente, às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a municípios com reduzida oferta cultural, a comunidades indígenas e tradicionais, a pessoas com deficiência ou a grupos historicamente sub-representados. A lei deverá apresentar a justificativa da diferenciação, os indicadores utilizados e o período de revisão da cota;

c) os recursos deverão ser transferidos para fundo, programa ou órgão público competente, como o Fundo Setorial do Audiovisual, fundos de cultura ou fundos de assistência social. A emenda não poderá funcionar como ordem direta de pagamento a beneficiário escolhido pelo seu autor;

d) a seleção dos projetos deverá ocorrer mediante edital ou chamamento público. Os critérios de habilitação, avaliação, pontuação e desempate deverão ser publicados antes da apresentação das propostas e permanecer inalterados durante o procedimento;

e) a comissão de seleção deverá possuir composição técnica, plural e protegida contra conflitos de interesses. Seus membros deverão divulgar relações profissionais, societárias,

famíliares ou políticas com os candidatos e se declarar impedidos quando houver vínculo capaz de comprometer sua imparcialidade;

f) a identidade do parlamentar que destinou recursos ao programa não poderá ser informada aos avaliadores antes da conclusão da análise técnica, sempre que isso for operacionalmente possível. Essa separação reduz a possibilidade de pressão política sobre a comissão;

g) cada decisão deverá conter motivação individualizada, com a pontuação recebida, a avaliação da qualidade, a relevância cultural ou social, a viabilidade financeira, a capacidade de execução e a contribuição do projeto para os objetivos da política pública;

h) quando houver cotas territoriais ou sociais, a Administração deverá publicar os fundamentos da reserva, o número de projetos concorrentes, os valores distribuídos e os resultados alcançados. A cota não poderá dispensar o projeto de demonstrar viabilidade nem servir de justificativa para escolhas arbitrárias;

i) a execução deverá ser acompanhada por metas, cronograma, prestação de contas e indicadores adequados à natureza da atividade. A avaliação de um filme ou projeto cultural não pode se limitar à bilheteria, assim como a avaliação de um projeto social não pode se limitar à comprovação contábil da despesa. Devem ser examinados também o acesso do público, a diversidade territorial, a realização do objeto, a qualidade da entrega e os efeitos sociais ou culturais pretendidos;

j) a dispensa de chamamento público prevista para determinadas parcerias financiadas por emendas parlamentares não poderá significar dispensa de impessoalidade. Mesmo quando a legislação permitir a indicação de uma organização específica, a Administração deverá verificar a experiência da entidade, a adequação do plano de trabalho, a compatibilidade dos preços, a capacidade operacional, a ausência de conflito de interesses e a inexistência de vínculo pessoal ou eleitoral com o autor da emenda;

k) a indicação nominal de entidade privada somente poderá ser admitida excepcionalmente quando houver singularidade objetivamente demonstrada, como a proteção de acervo específico, a preservação de bem cultural pertencente à instituição ou a execução de atividade que não comporte competição efetiva. A singularidade deverá ser reconhecida e motivada pelo órgão administrativo competente, e não simplesmente declarada pelo parlamentar;

l) são vedadas emendas destinadas a organizações administradas por parentes, assessores, financiadores de campanha, dirigentes partidários ou pessoas que mantenham

relação econômica relevante com o parlamentar, ainda que possuam formalmente os requisitos para receber recursos públicos;

m) todas as informações deverão constar de plataforma pública única, incluindo autoria da emenda, edital, concorrentes, notas atribuídas, declaração de conflitos de interesses, beneficiário selecionado, instrumento celebrado, pagamentos, relatórios de execução, produtos entregues e avaliação dos resultados;

n) a publicidade do projeto deverá identificar a política pública, o fundo financiador e o órgão responsável. Não poderá apresentar o financiamento como presente, patrocínio pessoal ou benefício concedido pelo parlamentar, nem utilizar seu nome, imagem, voz, símbolo eleitoral ou slogan;

o) a liberação dos recursos deverá seguir cronograma geral e previamente divulgado. O pagamento não poderá ser antecipado ou retardado para coincidir com eleições, convenções partidárias, votações legislativas ou eventos de promoção do parlamentar;

p) deverá haver avaliação periódica das cotas setoriais, territoriais e sociais. Sua continuidade dependerá da demonstração de que contribuem para corrigir desigualdades, ampliar o acesso aos recursos e alcançar os objetivos da política pública, evitando que reservas inicialmente legítimas se transformem em privilégios permanentes.

Nesse modelo, uma emenda poderia reservar recursos para a produção audiovisual em regiões com reduzido acesso ao Fundo Setorial do Audiovisual, mas o parlamentar não escolheria qual filme seria produzido. Poderia destinar recursos a projetos de proteção de crianças em determinado território, mas não selecionar pessoalmente a associação executora. Poderia financiar a preservação da cultura indígena, mas a escolha dos projetos ocorreria mediante procedimento próprio, com participação das comunidades interessadas e avaliação técnica. O Parlamento definiria a prioridade; a Administração escolheria, de forma motivada e controlável, quem possui as melhores condições para realizá-la.

A mesma lógica vale para as cotas, sendo que sua constitucionalidade depende de elas corrigirem uma desigualdade ou protegerem um valor constitucional mediante critérios gerais. Uma cota para o cinema nacional protege a produção cultural brasileira. Uma cota regional pode enfrentar a concentração histórica dos recursos nos grandes centros. Uma cota para grupos sub-representados pode promover igualdade material. Nenhuma dessas finalidades, contudo, justifica uma cota pessoal do parlamentar.

12. O contraponto dos *earmarks* norte-americanos

Os Estados Unidos constituem o principal contraponto entre as democracias presidenciais consolidadas. A Constituição atribui ao Congresso amplo poder sobre as *appropriations*, isto é, sobre a autorização legislativa para a retirada e a aplicação de recursos do Tesouro. Esse poder compreende a possibilidade de inserir nas leis orçamentárias dotações destinadas a projetos determinados, tradicionalmente conhecidas como *earmarks*. Desde o restabelecimento dessa prática, em 2021, o Senado denomina tais indicações de *congressionally directed spending* - despesas direcionadas pelo Congresso -, enquanto a Câmara dos Representantes utiliza a expressão *community project funding* - financiamento de projetos comunitários. A diferença é, portanto, principalmente terminológica e corresponde à Casa legislativa em que a solicitação é apresentada.

No Senado, o *congressionally directed spending* permite que senadores solicitem recursos para projetos específicos localizados em seus estados, como obras de infraestrutura, instalações de saúde, iniciativas educacionais, projetos de segurança pública ou ações de desenvolvimento econômico. Na Câmara, o *community project funding* possibilita que representantes formulem pedidos semelhantes em favor de projetos situados nos distritos pelos quais foram eleitos. Em ambos os casos, a solicitação deve identificar o projeto, sua localização, o valor pretendido e a entidade que receberá ou executará os recursos. O parlamentar também deve demonstrar a existência de vínculo entre o projeto e uma atribuição federal, divulgar publicamente o pedido e declarar que ele e seus familiares imediatos não possuem interesse financeiro na destinação proposta (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2026; UNITED STATES SENATE, 2026).

A apresentação do pedido não assegura, contudo, a obtenção dos recursos, sendo as solicitações examinadas pelas comissões de apropriações, competindo entre si e somente adquirem eficácia quando incorporadas ao projeto orçamentário e aprovadas pelas duas Casas. Depois da promulgação da lei, a execução não fica entregue ao parlamentar que formulou a indicação, mas à agência federal competente, que deve verificar a elegibilidade do beneficiário, a documentação exigida e o cumprimento das condições legais. O congressista atua na formação da decisão orçamentária, mas não recebe uma parcela financeira de livre disposição nem assume a gestão administrativa do projeto.

O modelo aproxima-se das emendas brasileiras porque permite a individualização da autoria política e a destinação de recursos a uma localidade ou entidade determinada. A diferença está na inexistência de um direito constitucional de cada parlamentar a uma cota anual uniforme e de execução obrigatória. Não há, para cada senador ou representante, uma fração

previamente reservada do orçamento federal que deva necessariamente ser empenhada segundo sua escolha. Há pedidos sujeitos à seleção política das comissões, à aprovação legislativa, às regras próprias de cada programa e ao controle das agências executoras. Em 2023, por exemplo, o Congresso destinou aproximadamente US\$ 15,3 bilhões a cerca de 7.200 projetos locais ou comunitários por esse procedimento, cuja execução foi posteriormente acompanhada pelo *Government Accountability Office* (GAO, 2023).

A experiência norte-americana demonstra, portanto, que a indicação parlamentar de projetos específicos não é, por si só, incompatível com a separação de poderes. Ela não autoriza, entretanto, a conclusão de que sejam igualmente legítimas cotas pessoais, permanentes e impositivas.

13. A interpretação conforme à Constituição das emendas parlamentares

A constitucionalidade condicionada das emendas parlamentares pode ser afirmada a partir dos seguintes parâmetros.

a) Separação de poderes

A definição parlamentar de prioridades integra a função legislativa e encontra fundamento expresso no artigo 166. A execução obrigatória não viola, por si, o artigo 60, § 4º, III. O limite surge quando a programação permite ao autor dirigir a aplicação concreta da despesa e substituir a autoridade administrativa.

b) Impessoalidade

A decisão sobre gasto público deve apoiar-se em finalidade pública e critérios controláveis, sendo, portanto, inconstitucional a indicação baseada na relação entre parlamentar, prefeito e entidade local, pois ela personaliza a Administração. Identificar o autor é necessário, mas não suficiente. Impessoalidade exige justificar por que o beneficiário atende melhor ao interesse público.

c) Eficiência

A Constituição não autoriza que recursos sejam distribuídos sem análise de custo, capacidade de execução e impacto. A pulverização pode elevar custos administrativos, multiplicar obras incompletas e financiar estruturas sem custeio futuro. O dado empírico sobre instabilidade e desconexão setorial demonstra que o risco não é hipotético.

d) Planejamento

PPA, LDO e LOA formam um sistema constitucional. Transferências que utilizam classificações genéricas, programas inadequados ou decisões posteriores do autor enfraquecem

essa integração. A compatibilidade formal com uma ação orçamentária ampla não basta quando o gasto concreto não deriva de diagnóstico, meta e indicador.

e) Democracia

Recursos públicos não podem funcionar como patrimônio eleitoral do titular do mandato. A vantagem produzida pelas emendas soma-se ao voto pessoal e à competição intrapartidária. O artigo 14, § 9º, e o princípio republicano oferecem fundamento para controlar um desenho que favorece incumbentes e converte entrega estatal em crédito político individual.

Esses princípios justificam uma interpretação conforme à Constituição. O artigo 166 permite alterações parlamentares e a impositividade pode assegurar que a escolha aprovada pelo Congresso não seja neutralizada por conveniência política do governo, devendo ser afastadas apenas as interpretações e práticas que transformam a emenda em cota de livre disposição, autorizam indicação material posterior, dispensam motivação comparativa ou condicionam a execução à vontade pessoal do autor.

Quanto às emendas constitucionais que criaram o regime, a presunção deve ser de validade. A ampliação da participação orçamentária do Congresso constitui escolha legítima do poder de reforma, desde que não elimine a direção administrativa do Executivo. A interpretação constitucional deve impedir que impositividade, expansão financeira e transferência especial sejam usadas para criar uma esfera de administração parlamentar sem responsabilidade equivalente. Preservado esse limite, não há abolição da separação de poderes, mas redistribuição constitucionalmente admissível do poder de definir prioridades.

14. A proporcionalidade do modelo

O regime pode superar o exame de proporcionalidade se for interpretado e executado com as salvaguardas adequadas. O objetivo declarado é legítimo. Pretende-se impedir que o Executivo use a liberação de recursos para comprar apoio e permitir que demandas locais cheguem ao orçamento federal.

A impositividade é apta a reduzir a discricionariedade presidencial na liberação. Ela também assegura algum acesso de parlamentares de oposição aos recursos. A adequação, contudo, não encerra o exame.

O modelo atual já não passa pelo teste da necessidade, pois há meios menos restritivos à separação de poderes e à igualdade eleitoral. A lei pode criar transferências automáticas por critérios objetivos, reservar fundos para projetos municipais avaliados por chamadas públicas, permitir ao parlamentar apresentar demandas, sem lhe entregar a decisão final. Pode também

exigir distribuição entre distritos, audiências locais e parecer técnico vinculante. Todos esses instrumentos reduzem a barganha presidencial sem converter o congressista em gestor.

Ainda no exame de proporcionalidade em sentido estrito, a conclusão depende do modo de execução. Um sistema de cotas sem critérios apenas trocaria uma discricionariedade executiva por centenas de discricionariedades parlamentares e imporiam custos elevados ao planejamento, à igualdade territorial e à competição eleitoral. Um sistema em que a lei identifica finalidades, a Administração compara projetos e a distribuição observa indicadores públicos reduz a barganha presidencial sem entregar ao parlamentar a gestão do dinheiro.

A Lei Complementar nº 210, de 2024, contribui para essa reconstrução ao exigir transparência, limitar crescimento e disciplinar planos de trabalho. Essas medidas, contudo, precisam ser interpretadas de modo a preservar a avaliação administrativa e a motivação da escolha. A transparência é necessária, mas não basta. Uma decisão publicada continua incompatível com a Constituição quando não se apoia em critérios públicos.

15. Condições institucionais de validade

Uma eventual declaração de constitucionalidade condicionada permite preservar exercícios em curso e evitar qualquer vazio orçamentário. O STF pode fixar interpretação conforme e determinar que a execução futura observe parâmetros verificáveis. Recursos comprometidos com políticas essenciais permanecem executáveis, mas sob controle administrativo efetivo. A constitucionalidade do instituto passa a depender das condições expostas a seguir.

A primeira alternativa é converter as cotas individuais em fundos setoriais. O Congresso definiria na LOA o valor global e os objetivos. A distribuição seria realizada por fórmula ou seleção pública, com indicadores de necessidade e capacidade. Parlamentares poderiam encaminhar demandas e fiscalizar a resposta, sem poder decisório sobre o beneficiário.

A segunda é condicionar toda transferência a processo administrativo motivado. O ministério deve comparar o projeto com outras necessidades, verificar compatibilidade com o plano setorial e publicar razão de aprovação ou rejeição. Em caso de impedimento técnico, o gasto não pode ser efetuado, devendo a decisão precisa pertencer a agente administrativo identificado, sujeito a responsabilização.

A terceira é eliminar indicações posteriores e exigir que todos os elementos essenciais estejam na lei orçamentária ou em anexo público aprovado pelo colegiado, como autor, beneficiário, objeto, valor, município, cronograma e resultados esperados, os quais devem

existir antes da votação. Mudanças materiais exigiriam novo ato colegiado, e não ofício do autor.

A quarta é estabelecer regras de conflito de interesse semelhantes às adotadas nos Estados Unidos. O parlamentar deve declarar que ele, familiares e pessoas a ele vinculadas não possuem interesse financeiro no projeto. Entidades privadas devem revelar controladores, dirigentes, subcontratados relevantes e relações com agentes públicos.

A quinta é impedir publicidade personalista, sendo as obras e serviços financiados por emendas comunicados como ação da União, Estado, DF ou Município e do ente executor. O nome e a imagem do parlamentar não podem aparecer em placas, cerimônias custeadas pelo poder público ou publicidade institucional. A autoria permanecerá disponível nos portais de transparência para controle, não para propaganda.

A sexta é reformar a representação territorial caso as cotas sejam mantidas. O recurso deve pertencer ao distrito e alcançar todos os distritos conforme fórmula pública. O voto distrital misto permitiria combinar responsabilidade territorial e proporcionalidade partidária. Essa reforma não legitima a gestão parlamentar, mas reduz a seleção arbitrária de municípios e torna a responsabilização eleitoral mais clara.

Por fim, deve-se reforçar o orçamento participativo e as instâncias federativas. Demandas locais não precisam chegar a Brasília apenas por meio de um padrinho político. Municípios, consórcios, conselhos de políticas públicas e cidadãos podem participar de processos regulares de priorização. A participação social oferece informação territorial sem criar propriedade individual sobre a despesa.

16. Conclusão

O Brasil tentou resolver uma disfunção crônica, consistente na execução discricionária das emendas pelo governo em troca de apoio ou punição à oposição, criando uma anomalia muito maior com a adoção de emendas impositivas generalizadas e sem qualquer controle. Em consequência, a resposta adotada retirou parte desse poder do Executivo, mas o entregou a cada parlamentar. A barganha centralizada foi substituída por cotas constitucionalizadas e por redes de distribuição territorial.

O poder parlamentar de emendar o orçamento é legítimo, pois ele permite corrigir a proposta governamental, incluir prioridades ignoradas e submeter as finanças à representação democrática. A execução obrigatória também possui fundamento constitucional, pois impede que o Executivo neutralize seletivamente escolhas aprovadas pelo Congresso. Mas a escolha

administrativa posterior, a avaliação técnica e a execução, contudo, devem ficar com os órgãos e entes responsáveis.

O problema é que o regime atual atravessa essa fronteira, já que a individualização da cota, as transferências especiais e a influência informal do autor podem criar uma função administrativa parlamentar sem responsabilidade equivalente. Esses riscos aparecem na perda de planejamento, na instabilidade das políticas, na desigualdade entre territórios e na dificuldade de identificar quem responde pelo gasto.

Há também uma consequência eleitoral, já que o parlamentar pode utilizar recursos de toda a população para formar uma rede política própria e apresentar entregas estatais como realizações pessoais. A baixa renovação da Câmara não prova sozinha esse efeito, mas os estudos citados e a lógica da lista aberta mostram que a vantagem acontece. Uma democracia não deve financiar a permanência de seus representantes por meio de poderes orçamentários que os concorrentes não possuem.

A experiência comparada confirma que o modelo brasileiro é disfuncional e contrário aos princípios ínsitos do Estado de direito. Países europeus e sul-americanos restringem aumentos parlamentares de despesa, exigem indicação da fonte de financiamento ou subordinam a alteração à anuência governamental. Os *earmarks* norte-americanos existem, mas não constituem cotas constitucionais individuais e estão submetidos a regras de publicidade e conflito de interesse. Índia, Japão e Coreia do Sul mostram que práticas de destinação territorial podem coexistir com execução administrativa.

Dessas experiências comparadas examinadas, a decisão colombiana é a que melhor pode servir de parâmetro para o STF. A Corte colombiana preservou as dotações regionais solicitadas por congressistas e declarou-as constitucionais, mas excluiu qualquer leitura que permitisse *partidas de livre disposição*, *cupos indicativos* pessoais ou execução alheia ao planejamento e à avaliação objetiva. Ou seja, se o sistema atual brasileiro de emendas parlamentares fosse submetido à Corte Constitucional colombiana, o resultado seria sua declaração de constitucionalidade condicionada.

Por isso, as emendas parlamentares brasileiras devem sofrer uma interpretação conforme à Constituição brasileira. A declaração precisa deixar claro que nenhum deputado ou senador possui uma parcela pessoal da Administração, fundos territoriais devem ser distribuídos por critérios públicos e a decisão técnica final deve pertencer a autoridades administrativas responsáveis. O voto distrital pode corrigir a ausência de cobertura territorial, mas não substitui planejamento, motivação e controle.

As emendas parlamentares são constitucionais enquanto forem emendas à lei, e não poderes individuais de executar o orçamento. A experiência colombiana demonstra que participação legislativa e rigor administrativo podem coexistir. A Constituição admite que o Congresso defina prioridades e vincule o governo à sua execução, só não admite que a função executiva seja repartida em 594 patrimônios políticos. Emenda parlamentar, sim. Para lamentar, não.

Declaração de disponibilidade de dados da pesquisa

Este artigo não utiliza dados empíricos produzidos especificamente para a pesquisa que demandem depósito em repositório. As fontes normativas, jurisprudenciais, bibliográficas e os dados oficiais utilizados na pesquisa são de acesso público e estão identificados ao longo do texto e nas referências. Todo o material necessário à compreensão e à verificação dos argumentos desenvolvidos encontra-se indicado no próprio artigo.

Declaração de uso de Inteligência Artificial

O autor declara que utilizou o ChatGPT, da OpenAI, modelo GPT-5.6 Sol, para revisão ortográfica e gramatical e tradução de metadados para o inglês e o espanhol. O autor assume integral responsabilidade pela versão final do manuscrito.

Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

_____. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ALEMANHA. *Basic Law for the Federal Republic of Germany*. 23 maio 1949. Arts. 110 e 113. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html. Acesso em: 18 nov. 2025.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1994. Art. 75, inc. 8. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-804/texto>. Acesso em: 27 set. 2025.

_____. *Ley n° 24.156: Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*. Buenos Aires, 30 set. 1992. Art. 28. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/norma-554/actualizacion>. Acesso em: 3 out. 2025.

PORTUGAL. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. *Orçamento do Estado*. Lisboa, 2026. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/oe.aspx>. Acesso em: 22 jul. 2026.

_____. *Sobre o Orçamento do Estado*. Lisboa, 2026. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Paginas/oe-sobre.aspx>. Acesso em: 22 jul. 2026.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank, 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5991>. Acesso em: 11 out. 2025.

BEÇAK, Rubens. *A hipertrofia do Executivo brasileiro: o impacto da Constituição de 1988*. Campinas: Millennium, 2008.

BONFIM, Raul et al. Mandatory individual amendments: a change in the pattern of executive dominance in the Brazilian budgetary and financial cycle. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 17, n. 1, 2023. Disponível em: <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/mandatory-individual-amendments-a-change-in-the-pattern-of-executive-dominance-in-the-brazilian-budgetary-and-financial-cycle/>. Acesso em: 18 out. 2025.

BONVECCHI, Alejandro; LODOLA, Germán. The dual logic of intergovernmental transfers: presidents, governors, and the politics of coalition-building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 41, n. 2, p. 179-206, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1093/publius/pjq024>.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/84896>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a estados, Distrito Federal e municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

_____. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 19 nov. 2025.

_____. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 26 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697 Distrito Federal*. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 8 dez. 2025.

_____. *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1.014*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento em 19 dez. 2022. Brasília, DF: STF, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&tip=UN>. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Fiscobras 2025*. Capítulos 5 e 6. Processo TC 019.579/2024-1, capítulo sobre alocação de emendas parlamentares em obras públicas. Brasília, DF: TCU, 2025. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/uploads/Fiscobras_2025_1b23bb5535.pdf. Acesso em: 17 dez. 2025.

_____. *Relatório Sistêmico de Fiscalização da Saúde – FiscSaúde 2013*. Brasília, DF: TCU, 2014. p. 164.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Com mais deputados reeleitos e menos novatos, renovação da Câmara será de 39%. Brasília, DF, 3 out. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911393-com-mais-deputados-reeleitos-e-menos-novatos-renovacao-da-camara-sera-de-39/>. Acesso em: 20 dez. 2025.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. DOI: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2).

CAVALCANTI, Filipe Matheus Silva. Para onde vai o Pix? Características das emendas individuais por transferência especial. In: VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (org.). *Emendas parlamentares em políticas sociais*. Brasília, DF: Ipea, 2026. p. 53-81. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3/cap2>.

CHILE. *Constitución Política de la República de Chile*. Texto refundido, coordenado e sistematizado pelo Decreto Supremo nº 100, de 17 set. 2005. Arts. 65 e 67. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>. Acesso em: 7 jan. 2026.

_____. *Ley nº 18.918: Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*. Santiago, 5 fev. 1990. Art. 24. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30289>. Acesso em: 9 jan. 2026.

COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Senado de la República, 1991. Arts. 13, 209, 334, 345-352 e 355. Disponível em: https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html. Acesso em: 15 jan. 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sala Plena. *Sentencia C-1168/01*. Expediente D-3432. Ação de inconstitucionalidade contra os artigos 2º e 3º da Lei nº 628 de 2000. Autor: Álvaro Uribe Vélez. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá, D.C., 6 nov. 2001. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1168-01.htm>. Acesso em: 19 jan. 2026.

_____. *Sentencia C-889/04*. Relator: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, 14 set. 2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-889-04.htm>. Acesso em: 21 jan. 2026.

_____. *Sentencia C-324/09*. Relator: Juan Carlos Henao Pérez. Bogotá, 13 maio 2009. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-324-09.htm>. Acesso em: 23 jan. 2026.

COREIA DO SUL. *Constitution of the Republic of Korea*. Texto integralmente revisto em 29 out. 1987. Art. 57. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1. Acesso em: 6 fev. 2026.

DEUTSCHER BUNDESTAG. *Adoption of the federal budget*. Berlim, 2026. Disponível em: <https://www.bundestag.de/en/parliament/adoption-245712>. Acesso em: 13 fev. 2026.

_____. *Federal budget*. Berlim, 2026. Disponível em: <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/budget>. Acesso em: 13 fev. 2026.

ESPANHA. *Constitución Española. Boletín Oficial del Estado*, Madri, n. 311, p. 29313-29424, 29 dez. 1978. Art. 134. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2026.

_____. Senado. *Diario de Sesiones del Senado: Comisión de Presupuestos*. Madri: Senado, 2000. Disponível em: <https://www.senado.es/legis7/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0069.PDF>. Acesso em: 24 fev. 2026.

_____. *Reglamento del Senado: texto refundido aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994*. Art. 149. Disponível em: <https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/reglamentootrasnormassenado/detallesreglamentosenado/index.html>. Acesso em: 24 fev. 2026.

ESTADOS UNIDOS. *Constitution of the United States*. Washington, D.C.: United States Senate, 1787. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>. Acesso em: 4 mar. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. *Tracking the Funds: Agencies Have Begun Executing FY 2022 Community Project Funding/Congressionally Directed Spending*. Washington, D.C.: GAO, 28 set. 2023. GAO-23-106318. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-23-106318>. Acesso em: 11 mar. 2026.

_____. *Tracking the Funds: Community Project Funding and Congressionally Directed Spending*. Washington, D.C., 24 out. 2023. Disponível em: <https://www.gao.gov/blog/tracking-funds-community-project-funding-and-congressionally-directed-spending>. Acesso em: 11 mar. 2026.

_____. *Community Project Funding/Congressionally Directed Spending: Most Fiscal Year 2022-2024 Funds Are Estimated to Be Obligated*. Washington, D.C.: GAO, 16 jul. 2026. GAO-26-107944. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-26-107944>. Acesso em: 29 jul. 2026.

ESTADOS UNIDOS. House of Representatives. Committee on Appropriations. *FY26 Community Project Funding*. Washington, D.C., 2025. Disponível em: <https://appropriations.house.gov/fy26-member-requests/fy26-community-project-funding>. Acesso em: 18 mar. 2026.

_____. *FY26 Guidance Overview*. Washington, D.C., 2025. Disponível em: <https://appropriations.house.gov/fy26-guidance-overview>. Acesso em: 18 mar. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Senate. Committee on Appropriations. *FY 2026 Appropriations Requests and Congressionally Directed Spending*. Washington, D.C., 2025. Disponível em: <https://www.appropriations.senate.gov/fy-2026-appropriations-requests-and-congressionally-directed-spending>. Acesso em: 25 mar. 2026.

_____. *Congressionally Directed Spending Requests*. Washington, D.C., 2026. Disponível em: <https://www.appropriations.senate.gov/congressionally-directed-spending-requests>. Acesso em: 27 mar. 2026.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política. *SciELO Preprints*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIRPO, Sergio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, v. 116, p. 186-198, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.04.005>.

FRANÇA. *Constitution du 4 octobre 1958*. Paris: Conseil constitutionnel, 1958. Art. 40. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI0000006527516/. Acesso em: 9 abr. 2026.

FUKUI, Haruhiro; FUKAI, Shigeko N. Pork barrel politics, networks, and local economic development in contemporary Japan. *Asian Survey*, Berkeley, v. 36, n. 3, p. 268-286, mar. 1996. DOI: <https://doi.org/10.2307/2645692>.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

HOUSE OF REPRESENTATIVES OF JAPAN. *Diet functions: deliberation of bills*. Tóquio, 2026. Disponível em: https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_english.nsf/html/statics/guide/bills.htm. Acesso em: 17 abr. 2026.

INDIA. Supreme Court of India. *Bhim Singh v. Union of India*. Writ Petition Civil No. 21 of 1999. Judgment of 6 May 2010. New Delhi, 2010. Disponível em: <https://indiankanoon.org/doc/1784070/>. Acesso em: 22 abr. 2026.

IPEA. Estudo aponta desigualdade e baixa transparência em emendas parlamentares para a saúde. Brasília, DF, 12 ago. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15975-estudo-aponta-desigualdade-e-baixa-transparencia-em-emendas-parlamentares-para-a-saude>. Acesso em: 30 abr. 2026.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Argentina: Chamber of Deputies: budget*. Genebra, 2025a. Disponível em: <https://data.ipu.org/parliament/AR/AR-LC01/law-making-oversight-budget/budget/>. Acesso em: 6 maio 2026.

_____. *Chile: Chamber of Deputies: budget*. Genebra, 2026a. Disponível em: <https://data.ipu.org/parliament/CL/CL-LC01/law-making-oversight-budget/budget/>. Acesso em: 8 maio 2026.

_____. *Peru: Chamber of Deputies: budget*. Genebra, 2026b. Disponível em: <https://data.ipu.org/parliament/PE/PE-LC01/law-making-oversight-budget/budget/>. Acesso em: 12 maio 2026.

_____. *Republic of Korea: National Assembly: budget*. Genebra, 2026. Disponível em: <https://data.ipu.org/parliament/KR/KR-LC01/law-making-oversight-budget/budget/>. Acesso em: 14 maio 2026.

JAPÃO. *The Constitution of Japan*. Promulgada em 3 nov. 1946. Em vigor desde 3 maio 1947. Arts. 60, 83-86. Disponível em: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html. Acesso em: 21 maio 2026.

KANG, Woo Chang. Electoral cycles in pork barrel politics: evidence from South Korea, 1989-2008. *Electoral Studies*, v. 38, p. 46-58, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.02.013>.

LIENERT, Ian. Parliamentary budget powers: should Korea adopt practices of the United States Congress? *Public Financial Management Blog*, International Monetary Fund, 10 jan. 2011. Disponível em: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2011/01/parliamentary-budget-powers-should-korea-adopt-practices-of-the-united-states-co>. Acesso em: 28 maio 2026.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 166. Livro XI, cap. IV.

MURRELL, Peter. Design and evolution in institutional development: the insignificance of the English Bill of Rights. *Journal of Comparative Economics*, v. 45, n. 1, p. 36-55, 2017. Disponível em: https://econ.umd.edu/sites/www.econ.umd.edu/files/users/pmurrell/Design_and_Evolution_JCE_February_2017.pdf. Acesso em: 4 jun. 2026.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>.

OECD. *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/302>. Acesso em: 10 jun. 2026.

_____. *Effective Public Investment Toolkit*. Paris: OECD, [s.d.]. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/about/projects/effective-public-investment-toolkit.html>. Acesso em: 10 jun. 2026.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. *Electoral Studies*, v. 22, n. 3, p. 425-448, 2003. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(01\)00057-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(01)00057-9).

PERU. Congreso de la República. *Alcances del artículo 79 de la Constitución respecto a la iniciativa de gasto del Congreso de la República*. Nota de Informação Referencial nº 37/2025-2026. Lima: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, 2026. Disponível em: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/nir-37-2026_iniciativa-gasto-2marzo.pdf. Acesso em: 18 jun. 2026.

PERU. *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República, 1993. Art. 79. Disponível em: <https://www.tc.gob.pe/institucional/normatividad/constitucion/>. Acesso em: 23 jun. 2026.

PERU. Tribunal Constitucional. *Expediente 00012-2023-PI/TC. Sentencia 288/2024*. Lima, 15 out. 2024. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/00012-2023-AI.html>. Acesso em: 25 jun. 2026.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa. Diário da República*, Lisboa, 10 abr. 1976. Art. 167, n. 2. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>. Acesso em: 2 jul. 2026.

REINO UNIDO. House of Commons Procedure Committee. *Authorising Government expenditure: steps to more effective scrutiny*. Fifth Report of Session 2016-17. London: House of Commons, 2017. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmproced/190/190.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2026.

SCOTT, Edward. *Who holds the purse strings? Financial privilege and the House of Lords*. London: House of Lords Library, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://lordslibrary.parliament.uk/who-holds-the-purse-strings-financial-privilege-and-the-house-of-lords/>. Acesso em: 10 jul. 2026.

SENADO DE CHILE. *Guía para seguir la tramitación del proyecto de ley de presupuestos*. Valparaíso, 15 nov. 2013. Disponível em: <https://www.senado.cl/comunicaciones/noticias/guia-para-seguir-la-tramitacion-del-proyecto-de-ley-de-presupuestos>. Acesso em: 16 jul. 2026.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. A metamorfose do orçamento federal: reformas constitucionais e legais sobre a destinação de recursos por emendas parlamentares. In: VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (org.). *Emendas parlamentares em políticas sociais*. Brasília, DF: Ipea, 2026a. p. 13-30. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3/introducao>.

_____. Emendas parlamentares no financiamento de políticas sociais no Brasil 2014 a 2025. In: VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (org.). *Emendas parlamentares em políticas sociais*. Brasília, DF: Ipea, 2026b. p. 31-52. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3/cap1>.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (org.). *Emendas parlamentares em políticas sociais*. Brasília, DF: Ipea, 2026. 260 p. DOI: <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3>.

WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSON, Christopher. The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, v. 89, n. 4, p. 642-664, 1981. DOI: <https://doi.org/10.1086/260997>.

YI, Okyeon. An empirical discourse on pork barrel politics, the Japanese style: exploring cases of a systematic difference between the “desperado” and “relaxed” incumbents. *Korean Journal of International Studies*, v. 45, n. 5, p. 179-202, 2005. DOI: <https://doi.org/10.14731/kjis.2005.12.45.5.179>.

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.