

# AS EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL E NO MUNDO



Coordenação:  
Mayra Goulart

**Coordenação**  
Mayra Goulart

**Edição**  
Isabel Uchôa

**Revisão**  
Leonardo Nogueira  
Vítor Medeiros

**Diagramação**  
Petronilio Ferreira

**Autores**  
Alice Leal  
Bento Alde  
Diogo Garcez  
Gabriela Lopes  
Giuliane Gomes  
José Marinato  
Lara Knoff  
Laura Felipetto  
Leonardo Nogueira  
Mariana Yang  
Paulo Fernandes  
Pedro de Carvalho  
Victor Paradela  
Vítor Medeiros

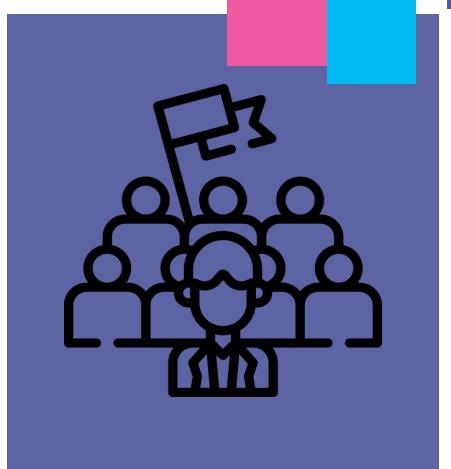


Laboratório de Eleições,  
Partidos e Política Comparada



**UFRJ**  
UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO

# Entre o conflito federativo e o solipsismo legislativo: emendas parlamentares e a ameaça republicana



Apresentação do relatório “As emendas parlamentares no Brasil e no Mundo”

**Mayra Goulart**  
Coordenadora do LAPPCom

O debate sobre as emendas parlamentares se inscreve no centro da disputa contemporânea em torno do orçamento público e da própria dinâmica do sistema político brasileiro. Mais do que simples instrumentos de alocação de recursos, as emendas se tornaram expressão de um conflito federativo: de um lado, o Executivo busca preservar sua capacidade de conduzir a política econômica e coordenar prioridades nacionais; de outro, o Legislativo amplia sua autonomia e fragmenta o orçamento em múltiplos interesses locais.

Esse processo, porém, não se limita ao embate entre Executivo e Legislativo. Ele representa uma ameaça republicana, na medida em que corrói a lógica universalista de provisão de direitos e aprofunda um afastamento entre representantes e representados. O resultado é o que podemos denominar de solipsismo legislativo: um fechamento do Congresso em torno de suas próprias lógicas de autopreservação, desconectando-se das preferências populares.

Tradicionalmente, o presidencialismo de coalizão no Brasil operava em duas chaves complementares. No “atacado”, o Executivo buscava garantir apoio parlamentar atrairindo partidos inteiros para a base do governo, sobretudo por meio de sua inserção nos ministérios e no acesso a cargos estratégicos do aparelho estatal. Já no “varejo”, em situações em que o mecanismo partidário não assegurava maioria suficiente, o governo acionava negociações pontuais com parlamentares individuais, que podiam ou não pertencer à base formal. Nesses casos, o apoio se viabilizava mediante a liberação de recursos e favores específicos, permitindo aprovar matérias de interesse do Executivo. A consolidação das emendas impositivas alterou profundamente essa dinâmica: ao reduzir a dependência dos parlamentares em relação ao governo para acessar recursos, enfraqueceu-se a lógica tanto do atacado quanto do varejo, abrindo espaço para o solipsismo legislativo e para a fragmentação orçamentária.

A soma das garantias orçamentárias reforça esse movimento. De um lado, os parlamentares dispõem de recursos para campanha via Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); de outro, controlam cada vez mais fatias do orçamento por meio das emendas parlamentares. Essa dupla engrenagem garante tanto os meios para disputar a reeleição quanto a capacidade de entregar obras e serviços nos territórios, independentemente de sua relação com o Executivo federal. Assim, consolida-se a impressão de que, não importando o que façam no âmbito nacional, o retorno eleitoral está praticamente assegurado.

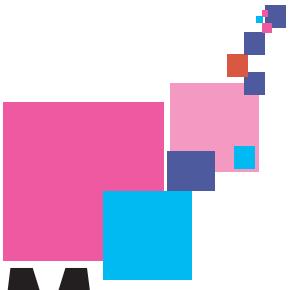
Nesse cenário, o Judiciário tem desempenhado papel crucial. Ao intervir em episódios de opacidade e concentração de poder — como nas decisões que declararam inconstitucional a execução das emendas de relator ou suspenderam temporariamente as transferências especiais até a definição de regras mais claras de transparência — o Supremo Tribunal Federal busca restabelecer parâmetros republicanos. Suas decisões tensionam os efeitos do solipsismo legislativo e funcionam como um contraponto institucional, reforçando a exigência de publicidade, igualdade e controle social na alocação de recursos.

É a partir dessa chave interpretativa que se organiza o presente relatório. Ele está dividido em três grandes blocos:

Revisão bibliográfica e estado da arte – Apresenta as principais contribuições da literatura sobre presidencialismo de coalizão, conexão eleitoral e federalismo fiscal, situando como as emendas podem ser compreendidas tanto como instrumentos de barganha quanto como sintomas do solipsismo legislativo.  
História recente e evolução das emendas no Brasil – Examina as mudanças institucionais ocorridas desde 2015, mostrando como a impositividade e a criação de novas modalidades alteraram a dinâmica do presidencialismo de coalizão, ampliando a autonomia do Legislativo e suscitando reações do STF em defesa da transparência e da lógica republicana.

Análise comparativa internacional – Discute experiências em África, Europa e América Latina, ressaltando a singularidade brasileira: em nenhum outro país o Legislativo dispõe de emendas impositivas com tal relevância, o que combina de maneira particular conflito federativo, ameaça republicana e riscos de solipsismo legislativo.

Diagnóstico do caso brasileiro – Retoma a análise à luz da comparação internacional e dos dados recentes, destacando a centralidade do Legislativo na execução orçamentária e os riscos que essa centralidade traz para a representação democrática.

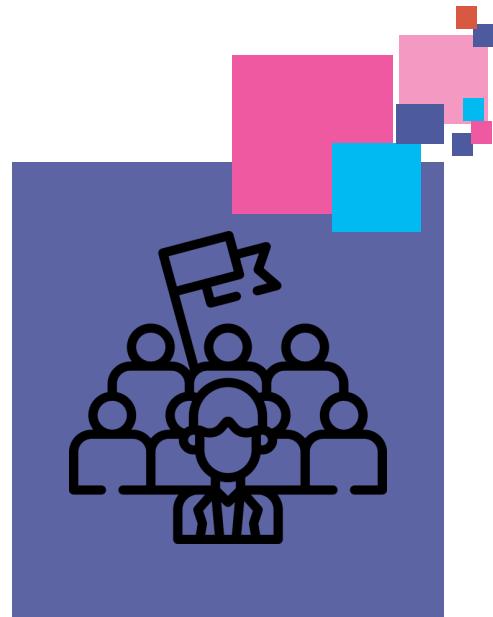


# Papel do LAPPCom



Laboratório de Eleições,  
Partidos e Política Comparada

Este relatório é resultado do trabalho coletivo desenvolvido no Laboratório de Partidos, Eleições e Política Comparada (LAPPCom/UFRJ), no âmbito de uma disciplina eletiva ministrada no início de 2025 para alunos da graduação da UFRJ. A iniciativa reflete a vocação do laboratório de articular pesquisa, formação e extensão, estimulando a produção de conhecimento crítico sobre partidos, eleições e instituições políticas. Ao reunir estudantes em torno de um objeto tão central para a política brasileira, o LAPPCom reafirma seu compromisso de formar novas gerações de pesquisadores e de contribuir para o debate público sobre a democracia no país.



# Introdução

A discussão sobre as emendas parlamentares no Brasil está ligada à dinâmica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, e ao modelo de presidencialismo de coalizão observado no país desde a redemocratização. As emendas parlamentares são sugestões de modificações dos parlamentares sobre projetos de leis, com foco, neste contexto, para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa prerrogativa é vista como uma maneira do Legislativo influenciar o orçamento público que, inicialmente, é formulado pelo Executivo.

Historicamente, o sistema político brasileiro, marcado pelo presidencialismo de coalizão — concebido a partir de atributos constitucionais do sistema político e arranjos informais desde a redemocratização —, vem gerando debates sobre governabilidade e a capacidade do presidente de aprovar sua agenda no Congresso. Antes de 2015, as emendas parlamentares, principalmente as individuais, funcionavam como um instrumento essencial de barganha para o Poder Executivo. O presidente tinha a liberdade de determinar a liberação desses recursos, concedendo-as a parlamentares e partidos alinhados à sua coalizão de governo. Tal prática, muitas vezes associada a políticas de *pork barrel* (distribuição individualizada de recursos para as bases eleitorais dos parlamentares), visava garantir apoio do Legislativo, no caso do Executivo, e aumentar as chances de reeleição dos deputados, no caso do próprio Legislativo.

Práticas semelhantes são encontradas no sistema político dos Estados Unidos. Trata-se de uma república constitucional federal e presidencialista, com divisão entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, regulados por um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), e voto distrital majoritário para o Legislativo. Já as *earmarks*, determinações na legislação que direcionam fundos para projetos ou entidades específicas, são o mecanismo primordial para esse tipo de gasto. Assim como no Brasil, essas práticas são observadas por defensores como uma maneira de os legisladores atenderem às necessidades de seus eleitores, enquanto, para críticos, são um potencial desperdício de recursos públicos e influência de interesses especiais.

Os termos *pork barrel* e *earmarks* têm significados diferentes. Esse último diz respeito a alocações específicas no orçamento para projetos com gastos discricionários, trata-se de verba destinada a fins exclusivos. *Pork barrel* é definido como destinações dos representantes para garantir despesas que atendam os interesses

dos representados, de distritos particulares. Apesar das singularidades, ambos se correlacionam a políticas distributivas, cujos recursos são desagregados e os impactos, restritos.

Bertholini, Pereira e Renó (2017) apontam a clivagem que se costuma estabelecer entre políticas universalistas, às quais todos teriam acesso, e as distributivas, que atenderiam a grupos específicos e, por isso, teria efeitos limitados e particulares, mas cujos custos seriam coletivos. Almeida (2021) registra críticas a essas políticas que tenderiam a ser utilizadas de modo clientelista, pois agentes políticos responderiam demandas de eleitores em troca de apoio, podendo envolver, inclusive, corrupção. Se esse tipo de alocação é objeto de críticas, pesquisas têm revelado que ele pode ter efeitos positivos para o bem-estar social.

Almeida prossegue na discussão sobre alocação de recursos via emendas individuais — situação típica de política distributiva —, ressaltando a sua eficiência para a coalizão e, consequente, governabilidade, uma vez que elas possibilitam ao governo implementar sua agenda com custo muito baixo. Esse autor chama atenção para a vantagem das emendas individuais, qualificando o funcionamento das instituições democráticas, em virtude de elas promoverem a responsividade, a accountability e a transparência. Almeida acrescenta que a alocação de recursos por meio das emendas individuais é conveniente porque o parlamentar, por estar próximo à população, tem a probabilidade de acesso a informação sobre as preferências da população, nem sempre disponível para o governo, podendo, assim, adequar o bem público às necessidades.

Bertholini, Pereira e Renó (2017), por sua vez, avaliaram os impactos de alocações governamentais propostas por parlamentares no poder local e concluíram que elas geraram desenvolvimento e inclusão social. Segundo esses autores, políticas universalistas podem não atender necessidades em razão de questões particulares, para as quais as ações localizadas via emendas parlamentares têm potencial de otimizar os resultados. Em suma, se a literatura atenta para os aspectos desfavoráveis das alocações específicas, como *pork barrel* e *earmarks*, estudos demonstram que elas podem ser convenientes e contribuírem para o bem-estar social.

O *logrolling* (Dantas, 2019, p. 99) trata-se de uma troca de favores e/ou votos entre legisladores para assegurar a aprovação de medidas de mútuo interesse. Essa é, também, uma estratégia comum no Congresso americano, a fim de facilitar projetos que, sozinhos, não teriam apoio suficiente. Por mais que os sistemas e suas regras específicas divirjam, o fundamento de direcionar verbas para fins localizados e a negociação política para adquirir vantagens recíprocas são fenômenos presentes em ambos os contextos, Brasil e EUA.

A literatura brasileira diverge no que diz respeito à natureza e ao impacto da influência dessas emendas na política do país. Para um grupo de pesquisadores, como Jairo Nicolau (2006) e Barry Ames (2003), que se baseia na “conexão eleitoral” — a tese, de David Mayhew (1974), de que o principal motivador para a ação dos atores políticos é a busca pela reeleição —, enfatiza o caráter personalista das eleições para o Legislativo, calcado no sistema de eleição proporcional por lista aberta, isto é, a lista de candidatos eleitos no partido é definida por quantidade de votos, não pelas direções partidárias. Ou seja, os parlamentares se concentram em atender demandas particulares às suas bases eleitorais, para garantir votos, o que pode, segundo essa perspectiva, diminuir a importância de partidos políticos. Em contrapartida, Figueiredo e Limongi (1997; 1998) defendem o “modelo partidário”, acreditando que os parlamentares possuem certa disciplina e votam de acordo com as orientações de seus partidos no Congresso.

Em busca de um meio termo entre as duas teorias citadas, os pesquisadores Pereira e Mueller sugerem que há possibilidade de ambas acontecerem ao mesmo tempo. Para os autores, os políticos podem, sim, agir com mais individualismo ao buscarem votos pensando na eleição, porém tendem a seguir com mais veemência as orientações de seus partidos quando se trata de tomar decisões e votar no Congresso. Assim, os líderes do partido teriam o papel de mediar as relações entre os parlamentares e o Executivo.

A partir de 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 (PEC 86/2015), houve uma

alteração significativa do cenário ao tornar as emendas individuais impositivas. Essa mudança fez com que, algo que antes era um instrumento de barganha do Executivo, se tornasse uma obrigação, concedendo mais autonomia e protagonismo para o Poder Legislativo no processo orçamentário. Um dos argumentos favoráveis à PEC era de promover mais igualdade na distribuição de emendas entre os parlamentares. Posteriormente, observou-se que os legisladores da oposição realmente tiveram mais emendas executadas, comparado ao período anterior à promulgação da PEC. A EC 86/2015 garantiu que haja uma reserva de 1,2% da reserva de recursos da Receita Corrente Líquida (RCL) para emendas individuais, percentual posteriormente ampliado para 2% pela Emenda Constitucional no 126/2022. A Emenda Constitucional no 100 de 2019 (Brasil, 2019a) estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada, consolidando a tendência de maior controle do Legislativo sobre a execução orçamentária (De Castro Barbosa, 2025). A impositividade desse recurso surge, também, como meio de impedir que haja cortes por parte do Executivo em momentos de contingenciamento. As emendas, portanto, podem apenas ser contingenciadas de forma proporcional às despesas discricionárias.

Outras emendas constitucionais foram introduzidas na participação do Legislativo no processo orçamentário. Dentre essas, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 100/2019, responsável por tornar obrigatoria a execução de emendas de bancadas parlamentares estaduais. A Emenda Constitucional nº 100/2019 também estabeleceu que o limite global das emendas de bancada estaduais é de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL), a ser distribuído entre todas as bancadas dos estados e do Distrito Federal, conforme determina o §13 do art. 166 da Constituição Federal. Ao contrário das emendas individuais, não há exigência de destinação mínima à saúde, mas sua execução é obrigatoria proporcionalmente à arrecadação, desde que respeitados os impedimentos técnicos previstos na legislação (IDEM).

A partir da Emenda Constitucional nº 105/2019, foi instituída uma nova modalidade de execução orçamentária conhecida como transferência especial — popularmente chamada de “emenda Pix” — que permite o repasse direto de recursos federais a estados, municípios e ao Distrito Federal, sem necessidade de convênio, plano de trabalho ou vinculação a projetos específicos. Essa modalidade pode ser utilizada por emendas individuais e de bancada, desde que respeitados os critérios constitucionais. Embora tenha como justificativa a agilidade na execução<sup>1</sup> e a redução da burocracia, a transferência especial tem sido alvo de críticas por sua menor exigência de transparência e controle sobre a aplicação dos recursos públicos. Em 2024, a execução das transferências especiais foi temporariamente suspensa por decisão cautelar do ministro Flávio Dino, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.695, proposta pelo PSOL. A medida teve como objetivo reforçar a transparência e a rastreabilidade desses repasses, diante de preocupações com a baixa exigência de controle sobre a aplicação dos recursos. O Supremo Tribunal Federal referendou a suspensão e determinou a abertura de um processo de diálogo entre os Poderes. Como resposta, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 210/2024, que estabeleceu regras mais rígidas para a execução das emendas — incluindo identificação clara dos autores, finalidade dos recursos e critérios objetivos de alocação. Com a sanção da nova lei, o STF autorizou a retomada da execução das emendas, inclusive das transferências especiais, desde que observados os novos parâmetros legais.

A evidente evolução das emendas parlamentares retrata uma mudança na dinâmica do poder entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, em que há uma redução do poder do Executivo no orçamento, e um aumento da autonomia do Congresso e dos parlamentares, os membros do poder Legislativo, individualmente.

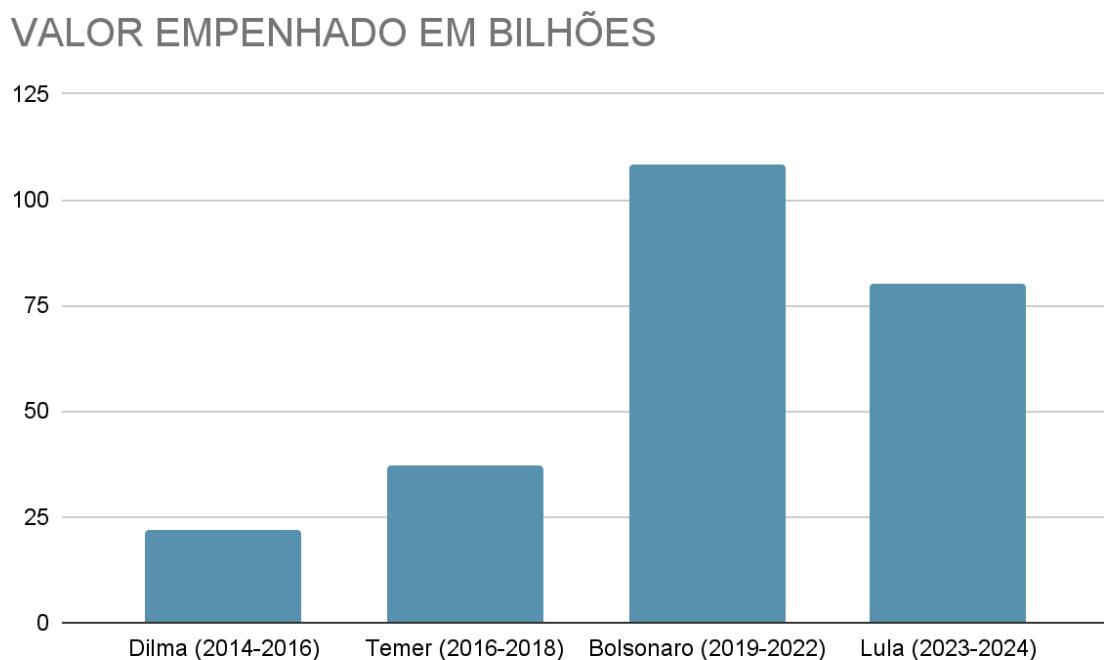
<sup>1</sup> Mascarenhas (2023) avalia que a motivação para a criação das transferências especiais foi amplamente discutida no Congresso Nacional, e prevaleceu seus benefícios. Conforme o autor, a arquitetura simplificada desses repasses apresenta as seguintes vantagens: a) destrava a ex-cessiva burocracia das transferências voluntárias; b) reduz a quantidade de obras paralisadas ou inacabadas devido à burocracia; c) incentiva gestores a investir em infraestrutura e equipamentos públicos para estimular a economia local; e d) reduz os custos de gestão pela Caixa Econômica Federal, cuja taxa de administração variava de 2,5% a 11,7% sobre o valor das emendas.

Anteriormente, o Executivo detinha um poder de barganha perante o Legislativo, utilizado para negociar aprovação de projetos de seu interesse. Após a impositividade das emendas, o Executivo perde esse poder de barganha. Essa nova forma de organização gera discussões sobre como a governabilidade é definida e preservada no Brasil, visto que surge a necessidade de uma reavaliação das ferramentas presidenciais e combinação a outros instrumentos que assegurem o apoio legislativo. Este relatório, portanto, tem como objetivo aprofundar a análise dessa ferramenta tão importante e complexa da política brasileira.

## Evolução do montante por governo

Durante o governo Dilma, de 2014 a 2016, foram empenhados, como soma todas as emendas, R\$21,79 bilhões em emendas; durante o governo Temer, de 2016 a 2018, foram empenhados R\$37,35 bilhões; no governo Bolsonaro, de 2019 a 2022, foram empenhados R\$108,36 bilhões; e no período do governo Lula 3, de 2023 até 2024, foram empenhados R\$80,19 bilhões — com aproximadamente R\$50 bilhões autorizados para 2025.

Gráfico 1: Valor empenhado em emendas parlamentares por governo (2014-2024) em bilhões



Fonte: elaboração própria baseada nos dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

As emendas individuais impositivas integram o orçamento público e se distinguem pela execução dos recursos pelo Executivo federal, com a colaboração do Legislativo. Por meio da proposição de emendas individuais impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA), os deputados estabelecem prioridades no planejamento das políticas públicas e podem apontar órgãos ou entidades das esferas estadual, federal ou municipal, além de organizações da sociedade civil, como destinatários dos recursos orçamentários.

Emendas individuais (RP 6): Apresentadas por parlamentares isoladamente, tornaram-se impositivas a

partir da Emenda Constitucional nº 86/2015. Atualmente, com a EC nº 126/2022, devem corresponder a até 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que 50% desse montante deve ser obrigatoriamente destinado à saúde (CF, art. 166, §§ 9º e 11). São divididas igualitariamente entre os parlamentares, com identificação pública do autor e do ente federado beneficiado.

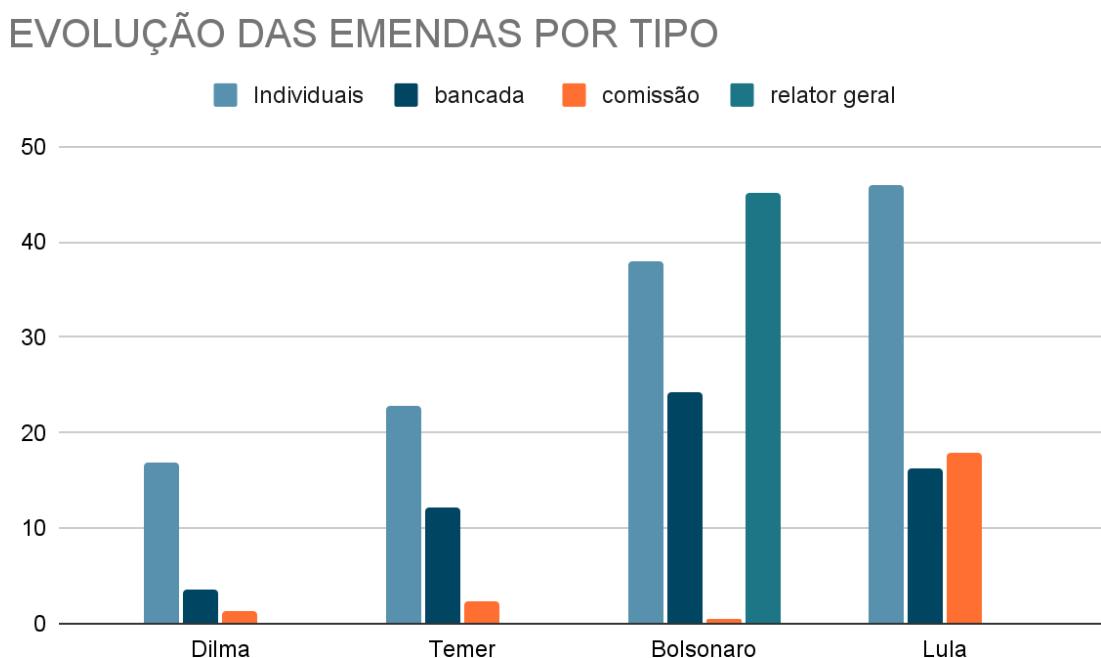
Emendas de bancada estadual (RP 7): Apresentadas pelas bancadas dos estados ou do Distrito Federal, tornaram-se impositivas com a Emenda Constitucional nº 100/2019, até o limite de 1% da RCL, conforme o §13 do art. 166 da CF. São divididas entre os parlamentares do mesmo estado e, diferentemente das individuais, não têm vinculação obrigatória à saúde.

Emendas de comissão (RP 8): São apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não são impositivas, ou seja, não obrigam o Executivo à sua execução. Geralmente, a destinação dos recursos é negociada entre os partidos com base na proporcionalidade das bancadas, mas sem obrigação de divisão equitativa entre os parlamentares.

Emendas do relator-geral (RP 9): Foram amplamente utilizadas entre 2020 e 2022 para alocação de grandes volumes de recursos sem identificação clara dos autores, o que gerou críticas sobre falta de transparência e concentração de poder. Em 2022, o STF considerou sua execução inconstitucional nos moldes então vigentes (ADPF 854), exigindo maior publicidade e critérios objetivos. A Resolução CN nº 2/2023 extinguiu o uso da RP 9 como instrumento autônomo de alocação orçamentária.

O aumento hiperbólico do montante transacionado através de emendas parlamentares acompanha os diferentes governos que decorreram desde a aprovação da EC 86, como pode ser visto no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Evolução das emendas parlamentares por tipo (2014-2024)

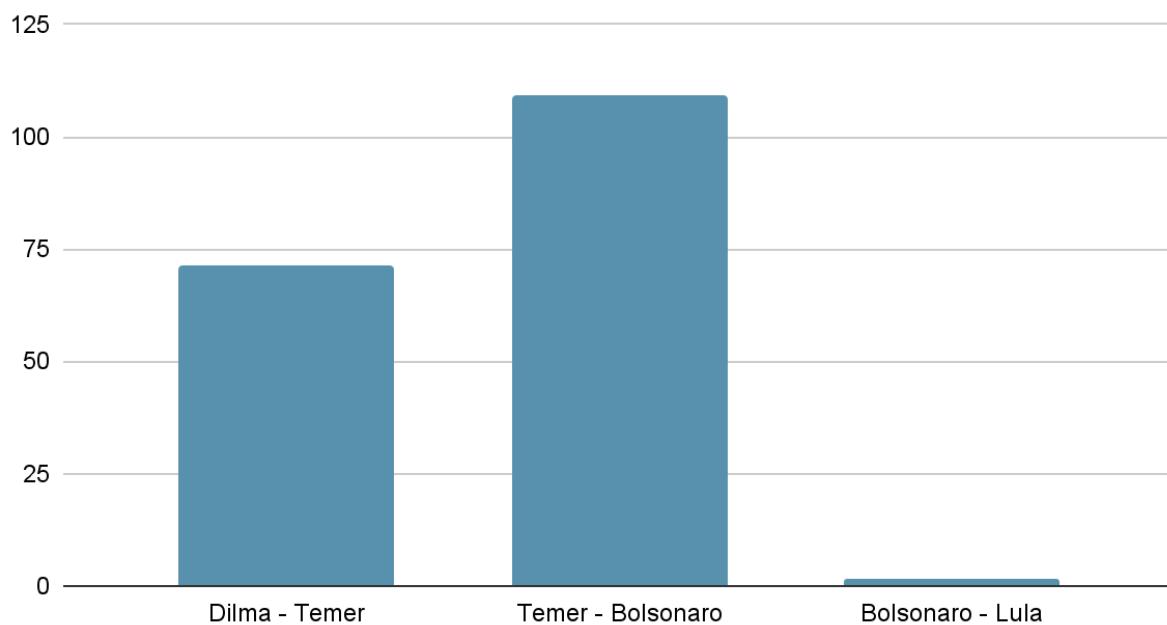


Fonte: elaboração própria baseada nos dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

A taxa de crescimento das emendas em geral do governo Dilma para o governo Temer aumentou em 71,41%. Do governo Temer para o governo Bolsonaro o crescimento foi de 109,12%. O aumento dos gastos com emendas no governo Bolsonaro para o governo Lula foi de 1,47% no mesmo período. Quanto às emendas discriminadas por tipo, a taxa de crescimento das emendas individuais do governo Dilma para o governo Temer aumentou 35,94%. O crescimento do governo Temer para o governo Bolsonaro foi de 65,79% e do governo Bolsonaro para o governo Lula foi de 158,64% no mesmo período. A taxa de crescimento das emendas de bancada do governo Dilma para o governo Temer foi de 232,69%, a do governo Temer para o governo Bolsonaro foi de 100,08% e a do governo Bolsonaro para o governo Lula foi de 44% durante o mesmo período. A taxa de crescimento das emendas de Comissão do governo Dilma para o governo Temer foi de 78,63%. Ao compararmos o governo Temer e o governo Bolsonaro observamos uma queda de 76,50%. Entre o governo Bolsonaro e o governo Lula ocorreu um crescimento de 2967,24% durante o mesmo período.

Gráfico 3: Crescimento percentual de emendas gerais por governo

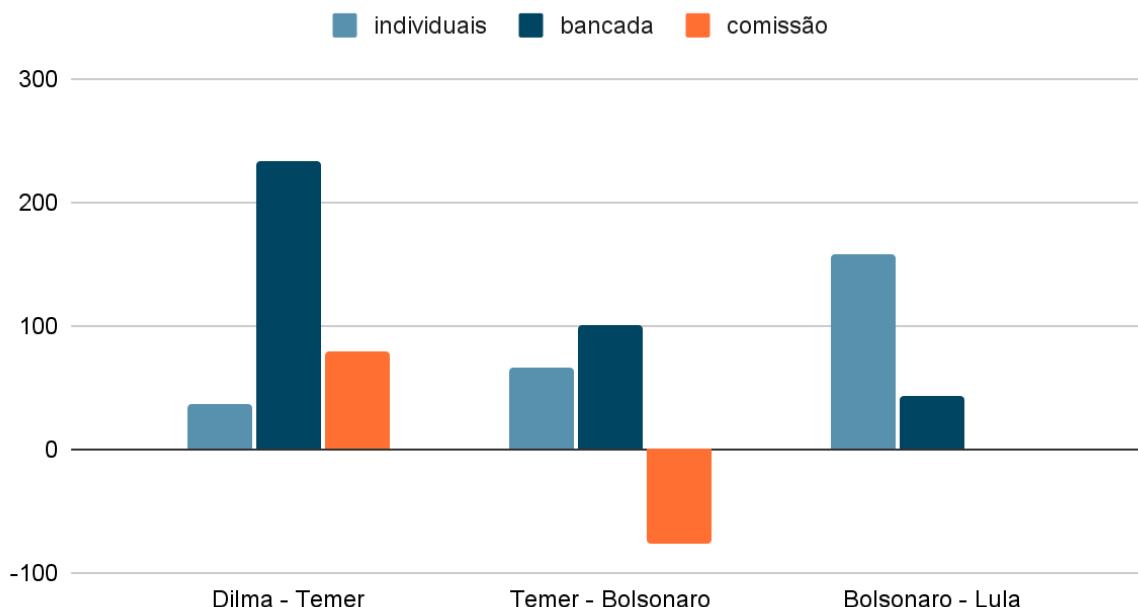
### CRESCIMENTO PERCENTUAL DE EMENDAS GERAIS



Fonte: elaboração própria baseada nos dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Gráfico 4: Evolução percentual das categorias de emendas parlamentares por governo, desconsiderando o governo Bolsonaro<sup>2</sup>

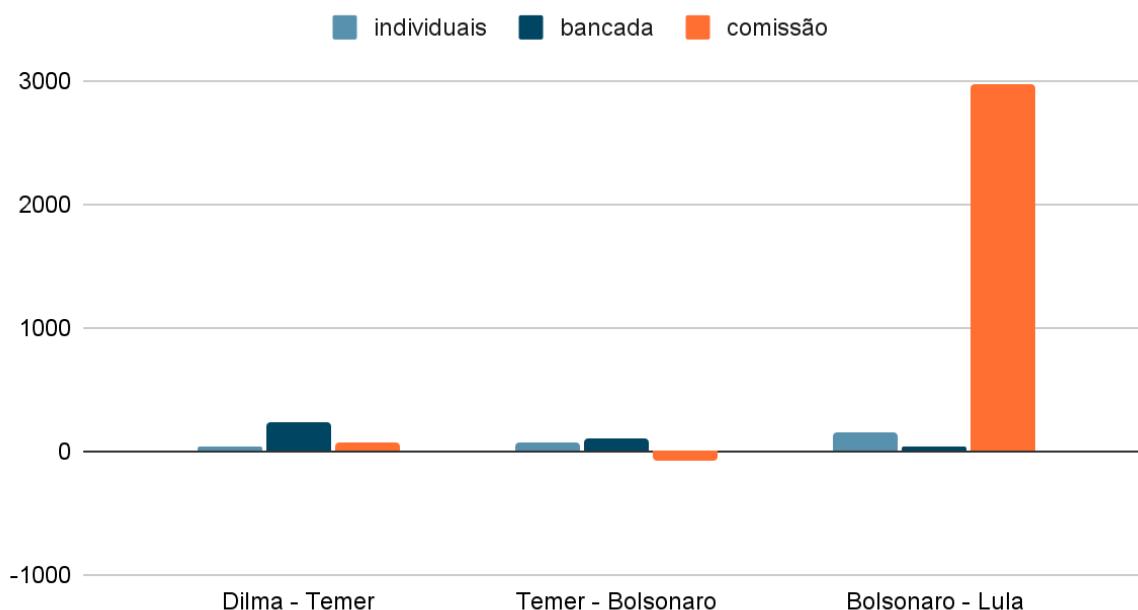
## EVOLUÇÃO PERCENTUAL DAS EMENDAS POR TIPO



Fonte: elaboração própria baseada nos dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Gráfico 5: Evolução percentual das categorias de emendas parlamentares por governo<sup>3</sup>

## EVOLUÇÃO PERCENTUAL DAS EMENDAS POR TIPO



Fonte: elaboração própria baseada nos dados fornecidos pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

<sup>2</sup> Em virtude do seu caráter desproporcional em relação aos demais governos, a elevação do montante destinado às emendas durante o governo Bolsonaro foi descartada, pois não caberia no gráfico.

<sup>3</sup> Neste 2º gráfico de evolução percentual das emendas por tipo consideramos todos os valores.

Em 2014, o valor de emendas era de R\$ 6,14 bilhões, sendo todas de tipo individual. Ao longo do governo Dilma II, houve em 2015 uma queda destas para 3,43 bilhões e no ano seguinte uma pulverização do valor destinado às emendas, agora aumentadas. Em 2016, foram 7,27 bilhões destinados às emendas individuais, 3,64 bilhões às emendas de bancada e 1,31 bilhões às emendas de comissão.

Em 2017, primeiro ano inteiro de governo Temer, as emendas individuais correspondem a R\$ 7,16 bilhões, e demonstram um crescimento sutil, mas constante das emendas deste tipo, sendo de 8,46 bilhões em 2018, 8,54 bilhões, em 2019, primeiro ano de governo Bolsonaro, 9,23 bilhões em 2020, 9,46 bilhões em 2021 e 10,72 bilhões em 2022. Nesses dados, é possível perceber um crescimento da proporção do orçamento representado pelas emendas parlamentares inicialmente devagar, que acelerou durante o governo Bolsonaro, especialmente a partir de 2019 com a introdução das emendas de relator.s

A consulta das emendas pelo Portal de Transparência lançada em 2018, a princípio, só permitia a busca pelo critério do autor. A partir de 2022, outra regra de identificação das emendas foi instaurada por meio dos campos Resultado Primário (RP) e Plano Orçamentário (PO). O Resultado Primário diz respeito à natureza do recurso orçamentário. A seguir, tabela dos código

Tabela 1: Códigos dos Resultados Primários (RP).

RP	Significados
1	Despesas primárias não obrigatórias, de execução discricionária do Executivo
2	Emendas de bancadas estaduais
3	Emenda de comissão
4	Emendas de relator até 2019 *uso tradicional, apenas para ajustes.
5	Despesas obrigatórias, como benefícios previdenciários, pessoal ativo/inativo
6	Emendas individuais com finalidade definida (previstas na LOA, recursos sempre aplicado a áreas de competência da União e necessidade de explicação da Ação Orçamentária Específica que informa exatamente o que será financiado com aquela emenda)
7	Transferências especiais (vão direto para entes federados, sem convênio, sem vinculação a projetos, sua justificativa é acelerar o repasse a Estados e Municípios, liberdade de uso atribuída aos gestores locais)
8	Despesas vinculadas à manutenção do mínimo constitucional em saúde e educação
9	Emendas de Relator entre 2020 e 2022, também conhecidas como “Orçamento Secreto”, com poder discricionário de distribuição de verba, hoje a categoria ainda é ativa, mas seu uso é mais controlado.

Fonte: elaboração própria baseado em dados divulgados pelo Portal da Transparência

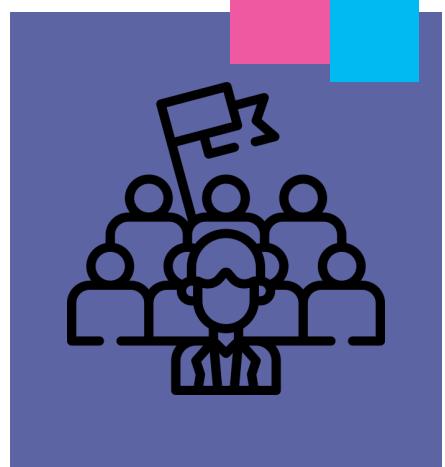
Em 2022, uma decisão do Superior Tribunal Federal (STF) tornou seu uso limitado ao declarar inconstitucional o uso de verba pública de forma não transparente e sem critérios objetivos definidos. A decisão tam-

bém determinou que as emendas deveriam ser individualizadas, vinculadas a um autor claro, e com motivações explícitas e critérios objetivos. Na prática, o dinheiro anteriormente alocado nas RP 9 foram remanejados para outras RPs como as de bancada, individuais com ou sem finalidade definida e de comissão. Parte fundamental da transparência é o Plano Orçamentário, nele é especificado a origem, isto é, grupo político, parlamentar ou relator que orienta o uso do recurso, e sua finalidade específica. O mecanismo funciona em relação complementar ao Recurso Primário.

Em 17 de junho de 2025, o Congresso brasileiro aprovou ajustes nas regras sobre as emendas parlamentares. Assim, recursos das emendas de comissão e bancada podem ser utilizados para pagamento de salários de profissionais da área da saúde ativos em estados, Distrito Federal e municípios, alterando a Resolução 1/06.

Portanto, a impositividade das emendas no caso brasileiro, a partir de 2015, constituíram um novo cenário de protagonismo do Legislativo no orçamento. Por consequência, houve uma perda de poder de barganha do Executivo, que antes fazia uso desse recurso como forma de negociar a aprovação de projetos importantes para sua agenda. As emendas parlamentares no Brasil, contudo, foram alvo de críticas e debates, devido a sua falta de transparência, a princípio. Assim, no ano de 2022, o STF determinou por uma maior acessibilidade quanto aos dados do fornecedor e receptor dessas emendas. Vejamos, na seção a seguir, como as emendas parlamentares apresentam-se enquanto recursos institucionais em outros continentes: África, Europa e em outros países pertencentes à América Latina.

# Comparação de Casos Internacionais



O estudo comparativo sobre o impacto orçamentário dos Legislativos pode ser elucidado por uma abordagem tipológica, como a proposta por Joachim Wehner (2001), baseado numa outra tipologia de Legislativos desenvolvida por Philip Norton (1993), que diz respeito a políticas públicas. Norton (1993, p. 50), em seu influente estudo do parlamento britânico, explica que a capacidade dos Legislativos de afetar o conteúdo das políticas públicas varia entre países, identificando três tipos principais: *policy-making*, *policy-influencing*, e os que têm pouco ou nenhum efeito nas políticas públicas.

## Tipos de Legislativos

---

### *Policy-making*

Têm capacidade de emendar ou rejeitar políticas públicas propostas pelo Executivo, e de formular e substituir por políticas públicas formuladas por eles

### *Policy-influencing*

Têm capacidade de emendar ou rejeitar políticas públicas propostas pelo Executivo, mas não têm capacidade de formular e substituir por políticas públicas formuladas por eles

### *Pouco ou nenhum efeito nas políticas públicas*

Não tem capacidade de emendar ou rejeitar políticas públicas propostas pelo Executivo, nem de formular e substituir por políticas públicas formuladas por eles. Eles se restringem a assentir ao que for colocado perante a eles

Norton (1993, p. 51) afirma que o parlamento britânico, historicamente, nunca foi um órgão *policy-making*. Mesmo depois da Revolução Gloriosa de 1688, com a introdução do *Bill of Rights*, o parlamento britânico defendeu “um Rei de verdade, trabalhador, governante, um Rei com política pública” (Maitland,

1966, p. 5 apud Norton, 1993, p. 51, tradução nossa). Essa posição de passividade na formulação das políticas públicas por parte do parlamento britânico foi exacerbada pelo crescimento da influência dos partidos políticos no século XIX, o que consolidou o poder de formulação de políticas públicas nas mãos do Executivo, no contexto em que o aumento de demandas por representação dos interesses da sociedade civil organizados nos respectivos partidos resultaram em mais legislação pública (em oposição à legislação privada, atividade principal do parlamento britânico durante o século XVIII)<sup>4</sup> e mais controle pelo government da ordem do dia no parlamento.

Joachim Wehner se apropria da tabela de Norton para elaborar uma tipologia internacional de parlamentos que diz respeito à relação com o orçamento:

### Tipos de Legislativos

---

#### *Budget-making*

Têm capacidade de emendar ou rejeitar o orçamento proposto pelo Executivo, e de formular e substituir por um orçamento formuladas por eles

#### *Policy-influencing*

Têm capacidade de emendar ou rejeitar o orçamento proposto pelo Executivo, mas não têm capacidade de formular e substituir por um orçamento formulado por eles

#### *Pouco ou nenhum efeito nas políticas públicas*

Não tem capacidade de emendar ou rejeitar o orçamento proposto pelo Executivo, nem de formular e substituir por um orçamento formulado por eles. Eles se restringem a assentir ao que for colocado perante a eles

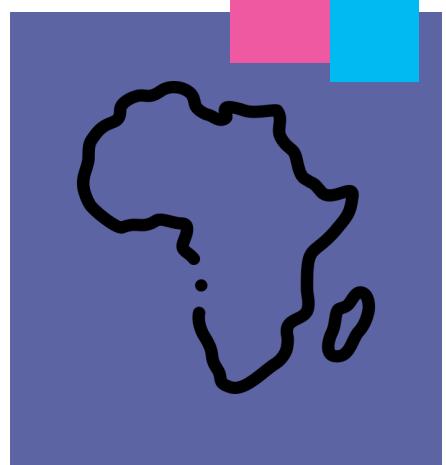
Wehner (2001) ainda reitera, no âmbito orçamentário, um argumento feito por Norton (1993) no campo das políticas públicas: parlamentos com partidos mais fortes tendem a ter menos influência no orçamento e nas políticas públicas, e se concentram mais na produção legislativa. Parlamentos com partidos mais fracos, por outro lado, têm maior influência orçamentária e na produção de políticas públicas, e o exemplo típico desse parlamento nos dois casos, conforme apontado pelos dois autores, era os Estados Unidos. Essa análise não diverge estruturalmente da mayhewiana, e evidencia a relevância da abordagem distributivista para compreender parlamentos como o brasileiro num contexto de enfraquecimento dos partidos e aumento do poder orçamentário e de políticas públicas do Legislativo.

A seguir, realizamos uma análise comparativa internacional de parlamentos divididos em três contextos continentais: a África, a Europa e a América Latina. Não aplicamos diretamente a tipologia de Wehner ou a de Norton, mas consideramos as diferentes relações do Legislativo com o Executivo, avaliando as diferenças de funções atribuídas a cada um desses respectivos poderes em uma série de casos nacionais. Ao fim da seção, retomamos o caso brasileiro para compreender as transformações recentes à luz da análise comparativa, de modo que sua singularidade no cenário internacional pode ser qualificada de modo adequado.

---

<sup>4</sup> As similaridades do caso britânico no século XVIII com o brasileiro contemporâneo não são escassas, e uma exploração mais aprofundada delas não deve ser objeto do presente relatório. Para mais informações, cf. Philip Norton (1993), *Does Parliament matter?*, esp. cap. 2 "The development of Parliament", subseção "The House of Commons", pp. 12-23.

# ÁFRICA



A análise das práticas orçamentárias e da influência legislativa na alocação de recursos no continente africano revela uma diversidade de modelos, em que cada país adapta seus mecanismos às suas próprias estruturas constitucionais e dinâmicas políticas. Examinaremos os casos do Quênia, Zâmbia e Gana para ilustrar diferentes abordagens e desafios relacionados às emendas parlamentares ou sistemas análogos de desenvolvimento local, dentro de um único continente.

O Parlamento do Quênia passou a exercer uma influência considerável sobre o orçamento nacional, principalmente após a promulgação da Constituição de 2010 e da Lei de Gestão de Finanças Públicas (PFM Act) em 2012, responsáveis pelo fortalecimento do papel do Legislativo no processo orçamentário. Dentro desse processo, o Parlamento queniano revisa, tem o poder de alterar e de aprovar a proposta orçamentária vinda do Executivo, além de supervisionar sua execução.

O ciclo orçamentário no país se inicia com a formulação do orçamento pelo Tesouro Nacional, que submete uma primeira proposta formal, o *Budget Policy Statement* (BPS), ao Parlamento até fevereiro de cada ano. O Parlamento, por meio de seu Comitê de Orçamento e Assuntos Fiscais, analisa o BPS e pode propor emendas. Posteriormente, avalia o Projeto de Lei Orçamentária, podendo alterar alocações dentro de certos limites legais, e também realiza audiências públicas para coletar contribuições da sociedade civil. A execução do orçamento aprovado fica a cargo do Executivo, que está sujeito à fiscalização parlamentar, capaz de incluir auditorias e pedidos de prestação de contas.

Apesar dos poderes legais claros do Parlamento para revisar e alterar o orçamento a qualquer momento, na prática, o Executivo queniano ainda mantém certas vantagens, como o controle sobre as estimativas iniciais e os fluxos de caixa, já que muitos parlamentares apresentam emendas com foco em interesses ‘localistas’ que não chegam a alterar significativamente a estrutura do orçamento nacional. Além disso, existem limitações práticas na capacidade técnica do Legislativo para propor alterações orçamentárias mais complexas ou para avaliar seu impacto macroeconômico de forma aprofundada.

Um exemplo recente da tensão no processo orçamentário foi o Projeto de Lei Financeira de 2024. Projeto que propunha mudanças tributárias controversas, justificadas pelo governo como necessárias para enfrentar o déficit fiscal e atender as exigências do FMI. Após intensas reações negativas e protestos populares, o presidente William Ruto anunciou em meados de 2024 que não sancionaria o projeto de lei. Esse episódio gerou forte tensão entre os poderes, pois o Parlamento havia aprovado inicialmente o projeto, mas viu sua decisão ser revertida pelo presidente em resposta à pressão popular.

Em Zâmbia, o sistema de emendas parlamentares também é um pouco diferente do existente no Brasil. O sistema zambiano se chama Constituency Development Fund (CDF), que destina cerca de 0,8% do PIB do país entre os 116 distritos dele. Ao chegar aos distritos, esses fundos são administrados por um comitê que inclui integrantes da comunidade, funcionários públicos e um parlamentar da área. Todos os distritos recebem o mesmo valor, cerca de R\$ 7,8 milhões, todos os anos e se o dinheiro não for gasto no ano ele é mantido nos cofres do distrito.

O CDF é um dos principais objetos de atenção do atual presidente do país, Hakainde Hichilema, que vem aumentando os incentivos aos recursos destinados ao projeto desde que assumiu o cargo em 2021. No ano de 2024, foram destinados cerca de R\$ 1 bilhão para os distritos, já em 2025, R\$ 1,17 bilhão.

O programa implementou cerca de 10.000 projetos entre 2022 e 2024. Entretanto, o grande aumento de recursos financeiros, a falta de transparência e fiscalização e a ineficiência do uso dos recursos geram críticas vindas da população e da mídia. Menos de 42% dos fundos destinados a projetos comunitários foram usados, e 53% do total de fundos não foi gasto.

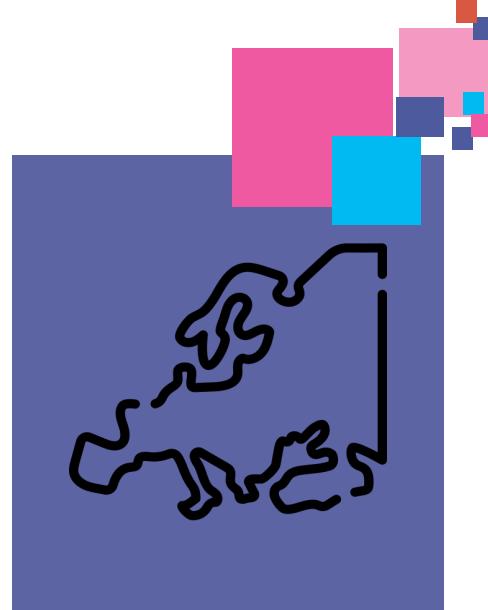
As emendas parlamentares em Gana funcionam de maneira relativamente similar ao que ocorre na Zâmbia, onde também existe uma dinâmica de territorialização subnacional de recursos. Gana possui o District Assemblies Common Fund (DCAF) que destina pelo menos 5% das receitas nacionais para transferências diretas aos distritos.

Entretanto, os parlamentares não controlam essa destinação que é administrada pelo DCAF Administrator, responsável pela organização dos recursos para as assembleias distritais. Esse administrador é nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Parlamento. A atuação do DCAF Administrator é regulada pela Lei do DCAF, a Assemblies Common Fund Act. Esses 5% enviados para os distritos são igualmente divididos entre os parlamentares. O mecanismo oficial de alocação de recursos destoa do Brasil pois não há controle direto das emendas por parte dos parlamentares, visto que o dinheiro vai diretamente para os distritos ao invés de ser alocado pelos deputados. Este modelo, assim como o de Zâmbia, é interessante na medida em que a territorialização e descentralização orçamentária não é determinada diretamente por lógicas personalistas e eleitorais.

Devido à falta de controle dos parlamentares por parte desse fundo, foi criado um mecanismo informal de alocação de recursos, o Members of Parliament Common Fund (MPCF), elaborado pelos parlamentares ganeses com o intuito de promover a interação entre os legisladores e sua base eleitoral. Esse fundo é constituído através de uma parcela do DCAF, negociado através de barganha entre o Executivo e o Legislativo. Ele não é previsto na Constituição e não é impositivo.

Dessa forma, o MPCF se assemelha às earmarks nos EUA, em que congressistas estadunidenses solicitam gastos particulares para projetos específicos, principalmente as soft earmarks — que diferenciam-se das earmarks por serem recomendações em relatórios de comissão legislativa, mas não terem poder de lei —, gastos discricionários que servem como mecanismo de interação local entre deputados e suas bases, ao mesmo tempo que funcionam como ferramenta de negociação do legislativo com o governo federal.

Os exemplos de Quênia, Zâmbia e Gana demonstram que, por mais que existam mecanismos formais e informais para a participação legislativa na alocação de recursos e no desenvolvimento local, os desafios são variados. Questões como a influência prática do Executivo, a capacidade técnica dos Parlamentos, a transparência na gestão dos fundos e a tensão entre interesses localistas e a política orçamentária nacional, são comuns. Cada país almeja o equilíbrio entre a necessidade de representação e atendimento às demandas locais com a gestão macroeconômica, e as prioridades nacionais, resultando em sistemas únicos de interação entre os poderes no âmbito orçamentário.



# EUROPA

Nessa seção, será realizada uma análise comparativa do papel orçamentário do Legislativo em oito países europeus — Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Espanha, Países Baixos, Bélgica e Portugal. Visamos explorar a estrutura do Estado, a construção do orçamento e os mecanismos de emenda e aprovação durante sua execução. O objetivo é compreender a relação entre Executivo e Legislativo em cada país, e o grau de autonomia do parlamento no processo orçamentário. Na Europa, o panorama geral já demonstra que nenhum país possui formas de impositividade de emendas parlamentares ao orçamento, como observado no Brasil.

A Alemanha é uma república federal parlamentarista, cujo Executivo é composto pelo chanceler e pelos ministros, que são nomeados pelo presidente sob proposta do chanceler, e o Legislativo é composto pelo Bundestag, a câmara baixa eleita diretamente, e o Bundesrat, a câmara alta que representa os estados da federação e com membros indicados pelos governos estaduais<sup>5</sup>. O orçamento é proposto pelo executivo e aprovado pelo Bundestag, com participação do Bundesrat em temas federativos.

Quanto às emendas parlamentares, o Parlamento pode apresentar e aprovar emendas ao orçamento. Nos últimos dois anos, na Alemanha, as emendas parlamentares reduziram as dotações de despesas, apesar do Parlamento deter o poder da formulação e aprovação destas. O Parlamento alemão tem a reputação de ser um dos legislativos mais influentes e fiscalmente prudentes no que diz respeito ao processo orçamentário. O processo orçamentário na Alemanha tem um design fortemente “top-down”, ou seja, de controle centralizado nas autoridades fiscais do Poder Executivo. Novas despesas decorrentes de emendas devem ser compensadas por cortes de outras despesas ou por receitas adicionais, já que o Executivo não é obrigado a reservar verbas para que os parlamentares aloquem em emendas. Uma comissão, liderada pela oposição, é quem aprova o orçamento.

O Reino Unido é uma monarquia constitucional parlamentarista constituída por quatro países que com-

<sup>5</sup> O chanceler, por sua vez, é eleito pelo Bundestag e depende da sua maioria, com o último tendo poder de derrubar o governo a partir de um voto de desconfiança construtiva.

partilham o mesmo Executivo e Legislativo: Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. O Executivo é composto pelo primeiro-ministro, nomeado pela Coroa, geralmente o líder do partido com mais cadeiras no parlamento, e pelos ministros nomeados pela Coroa por indicação do primeiro-ministro e apoio do Parlamento, e o Legislativo é composto pela House of Commons, eleita por voto direto distrital majoritário, e a House of Lords, com membros indicados pela Coroa com base em indicações do primeiro-ministro. O governo é formado pelo partido com maioria na House of Commons e pode ser derrubado por voto de desconfiança. O orçamento no Reino Unido é elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Parlamento. O modelo inglês, conhecido como modelo de Westminster, enfatiza a supervisão ex post, mas com influência limitada na fase de aprovação e uma quase incapacidade de, na prática, usar poderes de emenda, pois isso seria equiparado a um voto de desconfiança em relação ao governo. O modelo de orçamento público na Inglaterra foi estabelecido em 1822, sem alterações relevantes até hoje. Esse modelo estabelece que o Gabinete apresente o orçamento ao Parlamento, que pode aprovar a redução das despesas ou solicitar outra alternativa. A proposta de aumento de despesas por parte do Parlamento implica em perda de confiança em relação ao Gabinete, tornando-se necessária a formação de um novo governo (PIRES; MOTA, 2006)

A França é uma república unitária semipresidencialista, cujo Executivo é composto por um presidente da República, um primeiro-ministro nomeado pelo presidente, encarregado de formar um governo no parlamento, e ministros, também nomeados pelo presidente. O Legislativo é composto pela Assembleia Nacional, com representantes eleitos pelos cidadãos, e pelo Senado, com senadores eleitos por representantes locais. A Assembleia pode votar uma moção de censura obrigando o primeiro-ministro e seu governo a renunciar. O presidente francês pode, por outro lado, dissolver a Assembleia Nacional (com algumas restrições), o que é um instrumento de pressão política poderoso que serve como contrapeso à força do Legislativo<sup>6</sup>.

O Executivo pode apresentar projetos de lei, que são enviados ao Parlamento. Em casos específicos, é possível legislar por ordens (*ordonnances*), que são medidas com força de lei, que precisam ser ratificadas pelo Parlamento. Esse dispositivo constitucional é semelhante, em parte, às medidas provisórias (MPs) no Brasil, mas com mais controle legislativo. O primeiro-ministro pode usar o artigo 49.3 para forçar a aprovação de um projeto de lei sem votação na Assembleia Nacional, a menos que seja aprovada uma moção de censura contra o governo<sup>7</sup> no prazo de 24 horas, se a moção for aprovada, o governo cai e o projeto de lei não é aprovado. A seção 3 do artigo 49 foi elaborada com o objetivo de combater as fragilidades do governo durante a Quarta República, período em que, no intervalo de 12 anos, a França passou por 22 governos diferentes (Hoffmann, 1959).

Parlamentares podem propor emendas ao orçamento durante o processo legislativo. Essas emendas são discutidas e votadas no parlamento. No entanto, o Executivo pode utilizar o artigo 49.3 da Constituição francesa para adotar o orçamento sem a necessidade de votação parlamentar. Esse dispositivo permite que o governo imponha o orçamento diretamente, mas está sujeito à possibilidade de moções de censura por parte dos parlamentares. No contexto atual, o governo francês, liderado pelo primeiro-ministro François Bayrou, recorreu ao artigo 49.3 para aprovar o orçamento de 2025 sem votação parlamentar, devido à falta de uma maioria clara na Assembleia Nacional. Essa decisão gerou controvérsias e levou à apresentação de moções de censura por parte de partidos de oposição.

6 DECCACHE, Matheus. Governo de Macron decide aprovar orçamento sem votação. Veja, 2022. Disponível em: [https://veja.abril.com.br/mundo/governo-de-macron-decide-aprovar-orcamento-sem-votacao/?utm\\_source=chatgpt.com#google\\_vignette](https://veja.abril.com.br/mundo/governo-de-macron-decide-aprovar-orcamento-sem-votacao/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette). Acesso em: 25 de junho de 2025

7 DECCACHE, Matheus. Governo de Macron decide aprovar orçamento sem votação. Veja, 2022. Disponível em: [https://veja.abril.com.br/mundo/governo-de-macron-decide-aprovar-orcamento-sem-votacao/?utm\\_source=chatgpt.com#google\\_vignette](https://veja.abril.com.br/mundo/governo-de-macron-decide-aprovar-orcamento-sem-votacao/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette). Acesso em: 25 de junho de 2025

A Itália é uma república parlamentarista cujo Executivo é composto pelo presidente da República eleito por uma comissão especial com membros do parlamento e pelo primeiro-ministro que é nomeado pelo presidente, e o Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e o Senado da República. O governo italiano pode ser derrubado por moção de censura. O orçamento é elaborado pelo Executivo, mas precisa ser aprovado por ambas as câmaras do parlamento. Poucas emendas são aprovadas e dependem da concordância do Executivo. Não podem elevar a despesa total e representam valor residual dentro do orçamento.

A Espanha é uma monarquia constitucional parlamentarista cujo Executivo é composto pelo primeiro-ministro (Presidente do Governo da Espanha) e pelos ministros nomeados pela Coroa com aprovação parlamentar. O Legislativo, por sua vez, é bicameral, sendo composto pelo Congresso dos Deputados e pelo Senado. O primeiro-ministro é nomeado pela Coroa com aprovação do parlamento, e pode ser derrubado por voto de desconfiança pelo mesmo parlamento. O orçamento na Espanha é proposto pelo Executivo e aprovado pelo Congresso dos Deputados, sendo revisado pelo Senado. As emendas são propostas unilateralmente pelo Parlamento.

Os Países Baixos são uma monarquia constitucional parlamentarista, cujo Executivo é composto por um primeiro-ministro e ministros nomeados pela Coroa, e o Legislativo é composto pela Câmara Alta, a Primeira Câmara, e a Câmara Baixa, Segunda Câmara. O governo é formado com base na maioria da Segunda Câmara, e moções de desconfiança podem derrubar o governo. O orçamento é proposto pelo Executivo e aprovado pelas duas câmaras, sem possibilidade de emendas parlamentares.

A Bélgica é uma monarquia constitucional e um estado federal, com poderes de decisão distribuídos em três níveis de governo: o governo federal, três comunidades linguísticas (flamenga, francófona e germanófona) e três regiões (Flandres, Valônia e Bruxelas-Capital). O Parlamento Federal é bicameral, composto pela Câmara dos Representantes e pelo Senado. O governo federal elabora a proposta de orçamento, que é então submetida ao Parlamento Federal para discussão, emendas e aprovação. Os membros do parlamento discutem a proposta de orçamento e podem propor emendas. O parlamento também desempenha um papel na fiscalização da execução do orçamento pelo governo federal.

Portugal é uma república unitária semipresidencialista, cujo Executivo é composto pelo presidente da República, eleito diretamente pelos cidadãos, pelo primeiro-ministro, nomeado pelo presidente com base na coalizão do parlamento, e pelos ministros, e o Legislativo unicameral, composto pela Assembleia da República. O governo pode ser alvo de moção de censura e o orçamento é proposto pelo Executivo e aprovado pelo parlamento. Em Portugal, as emendas aprovadas são em número muito menor que no Brasil e não necessariamente são executadas pelo Poder Executivo. Segundo Cabral (2020), os limites para as emendas parlamentares são o da legalidade e o da constitucionalidade, mas, na verdade, o limite tem relação com o campo político, ou seja, com o fato de o governo dispor - ou não - de maioria no Legislativo. Nesse caso o processo de compra de voto, explica esse autor, é fundamental.



# AMÉRICA LATINA

A execução orçamentária é um dos principais instrumentos de controle e gestão das políticas públicas em qualquer sistema democrático. Nos regimes presidencialistas da América Latina, a distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo durante o processo orçamentário revela muito sobre a estrutura institucional de cada país, a maturidade de suas instituições e o grau de equilíbrio entre os poderes da República.

Nessa seção, será realizada uma análise comparativa do papel do Legislativo na execução do orçamento público em dez países da América Latina — Brasil, Argentina, México, Chile, Colômbia, Peru, Uruguai, Bolívia, Venezuela e Equador — com ênfase nos mecanismos de emendamento, aprovação e intervenção parlamentar durante a execução orçamentária. O objetivo é compreender como cada país equilibra o poder entre os dois ramos principais do governo e qual o grau de autonomia parlamentar no processo orçamentário. Especial atenção será dada ao caso brasileiro, que se destaca por apresentar um modelo único de participação legislativa ativa e institucionalizada na execução orçamentária, o que o diferencia significativamente dos demais países da região.

A Constituição de 1988 estabelece que o Congresso Nacional participa do processo orçamentário por meio da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA), com poder de emendar e fiscalizar a execução do orçamento. Originalmente, o Congresso aprovava o orçamento e cabia ao Executivo a execução, com discricionariedade para empenhar ou não as despesas previstas, enquanto o Legislativo exercia a fiscalização por meio do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU); esse equilíbrio foi alterado pelas emendas parlamentares impositivas, que reduziram a margem de escolha do Executivo na execução orçamentária.

Desde a Emenda Constitucional nº 86/2015, as chamadas emendas impositivas obrigam o Executivo

a executar os recursos indicados pelos parlamentares, sendo que de acordo com o §9º do art. 166 da Constituição Federal de 1988, pelo menos 50% do valor das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde. A educação, apesar de também contar com piso constitucional de gastos, não foi contemplada por essa vinculação. Essa exclusão revela uma assimetria inexplicável, já que a educação, embora igualmente reconhecida como direito fundamental, permanece vulnerável à lógica discricionária da alocação orçamentária. Em 2024, o valor do orçamento da União destinado à educação foi de R\$ 110,9 bi, sendo que, aproximadamente, R\$ 44 bilhões foram alocados por meio de emendas parlamentares — individuais, de bancada e de comissão — o que representa cerca de 24% dos recursos livres do orçamento federal.

Além disso, o Congresso Brasileiro influencia diretamente a execução orçamentária após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa intervenção vai além do que é tradicionalmente observado em democracias comparáveis, permitindo que parlamentares definam, com base em cotas financeiras, onde os recursos devem ser aplicados, mesmo durante a execução.

Na Argentina, o processo orçamentário é centralizado no Poder Executivo, que elabora o projeto de lei orçamentária e o submete ao Congresso até 15 de setembro de cada ano, conforme previsto na Lei nº 24.156/1992. O Congresso pode discutir e modificar o projeto, mas dispõe de margem limitada para emendas, sobretudo em razão das restrições macrofiscais e da centralidade do Executivo. O Presidente possui amplas prerrogativas para modificar a execução orçamentária, inclusive com uso de decretos de necessidade e urgência (DNUs) ou modificações por decisões administrativas, o que é objeto frequente de críticas por fragilizar o controle legislativo. A fiscalização externa é realizada pela Auditoría General de la Nación, vinculada ao Congresso. Além disso, a Constituição argentina não estabelece mínimos constitucionais obrigatórios para áreas sociais como saúde ou educação; os recursos para essas políticas são definidos anualmente na lei orçamentária, embora o direito à saúde esteja garantido em tratados internacionais com hierarquia constitucional.

No caso do México, o Congresso — especialmente a Câmara dos Deputados, que aprova o Presupuesto de Egresos de la Federación — e possui papel relevante na definição das prioridades orçamentárias, podendo emendar e modificar parte das propostas do Executivo. No entanto, como no Brasil antes da EC 86, a execução permanece altamente centralizada no Executivo, que pode reprogramar despesas, adiar repasses e modificar rubricas durante o ano fiscal, com base em critérios técnicos ou políticos. Além disso, não há figura equivalente às emendas impositivas: o Congresso aprova o orçamento, mas não tem instrumentos jurídicos para garantir a execução de suas próprias prioridades. Em outras palavras: o Brasil rompeu parcialmente com a lógica do presidencialismo orçamentário tradicional, ao passo que o México mantém essa lógica, com o Executivo como centro decisório da execução financeira.

O Chile adota um sistema presidencialista com revisão técnica. O Executivo tem a iniciativa de apresentar a proposta orçamentária, e o Congresso pode revisá-la. No entanto, as emendas legislativas estão sujeitas a rigorosa análise técnica especialmente quanto à compatibilidade com o equilíbrio fiscal e a meta de resultado estrutural definida pela autoridade econômica. Caso uma emenda afete o montante global do gasto, altere a estrutura de financiamento ou infrinja a política fiscal, o Executivo pode rejeitá-la. Após a aprovação, a execução orçamentária é responsabilidade exclusiva do Executivo, e não há instrumentos legislativos para interferência na sua implementação.

Na Colômbia, o sistema presidencialista também se caracteriza por um modelo de revisão técnica. Embora o Legislativo analise e discuta o orçamento em dois debates — por comissões econômicas e depois em plenário —, suas emendas devem respeitar o montante global de despesa proposto. A Constituição proíbe emendas individuais, o que limita a capacidade de parlamentares influenciarem diretamente a alocação de

recursos. Apesar disso, há um histórico de pressões políticas informais conhecidas como “máquinas fiscais”, em que congressistas tentam influenciar contratos e repasses por vias não institucionalizadas.

O Peru apresenta um presidencialismo com controle legislativo moderado, marcado por um Congresso unicameral que pode modificar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, desde que não amplie o total de gastos nem interfira em despesas obrigatórias. Diferentemente da Colômbia, onde há uma proibição constitucional explícita de emendas individuais e maior rigidez técnica no processo, o modelo peruano permite certa margem de deliberação formal por parte do Legislativo durante a tramitação, ainda que sem previsão de emendas impositivas ou cotas parlamentares. Em ambos os casos, contudo, a execução orçamentária permanece sob controle exclusivo do Executivo, refletindo a centralização característica do presidencialismo fiscal na América Latina.

Do mesmo modo, Bolívia e Venezuela apresentam sistemas com forte concentração de poder no Executivo. Apesar de o Congresso possuir competências formais na aprovação do orçamento, a execução é controlada de forma centralizada, sem espaço para emendas parlamentares individuais com caráter impositivo. Não obstante, nestes dois casos, há indícios de que a ausência de transparência e a centralização do processo dificultem o exercício da função de controle por parte do Legislativo, enfraquecendo o equilíbrio entre os poderes.

No Uruguai, como na Bolívia, o sistema político é unitário, porém observa-se um alto grau de transparência orçamentária, respaldado pela prática de planejar um orçamento plurianual de cinco anos, pela atuação do Tribunal de Contas e, sobretudo, pela participação cidadã por meio de portal aberto de orçamento. Não obstante, o controle é técnico e ex-post, sem atuação política durante o processo — o que aproxima o modelo do Uruguai do chileno em termos de centralização executiva.

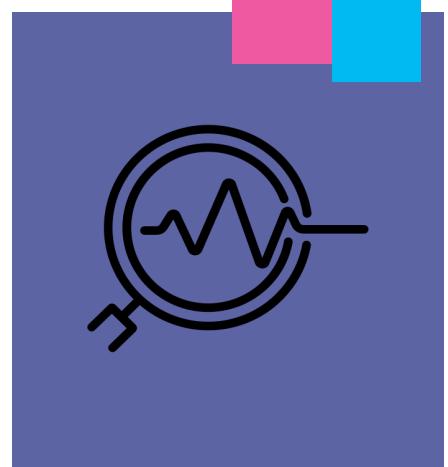
O Equador apresenta um modelo altamente centralizado, em que o Executivo controla a elaboração e execução do orçamento. A Assembleia Nacional pode sugerir alterações, mas o controle efetivo permanece com o presidente. Em 2023, o uso da “muerte cruzada” por parte do presidente Guillermo Lasso — mecanismo que permite a dissolução do Legislativo e convocação de novas eleições — demonstrou a fragilidade do equilíbrio institucional equatoriano.

A comparação entre os sistemas orçamentários da América Latina revela diferentes níveis de participação e autonomia legislativa. Até 2015, é possível afirmar que o Brasil se inseria em uma tradição regional de presidencialismo forte. A singularidade do caso brasileiro, até então, residia no caráter amplo e ideologicamente heterodoxo das coalizões de governo, o que pode ser compreendido como resultado de um sistema cujas características favorecem a fragmentação do Poder Legislativo (federalismo, multipartidarismo, sistema eleitoral de lista aberta). Tais coalizões para serem estabelecidas, dependiam de amplas concessões em termos de cargos (através dos Ministérios) e recursos (através de emendas parlamentares). Com a aprovação da impositividade das emendas, pela Emenda Constitucional 86, sua liberação deixa de ser um recurso do Executivo para estimular os parlamentares a cooperar, na medida em que a princípio tal recurso é garantido de maneira igualitária a todos, mesmo aqueles que não votarem com o governo. A partir de então, o Brasil passa a figurar como uma exceção regional, permitindo: emendas parlamentares com cotas financeiras pré-definidas por parlamentar; reserva obrigatória de recursos no orçamento para emendas; participação ativa e institucionalizada do Legislativo durante a execução orçamentária.

Nos demais países, embora o Legislativo possa emendar a proposta orçamentária, geralmente não há emendas individuais vinculantes ou previsão legal de cotas. Em casos como Venezuela, Bolívia e Equador, o controle é amplamente centralizado, restringindo a atuação legislativa de forma significativa. Adicionalmente, em nenhum dos países analisados o Legislativo possui o poder de alterar a estimativa de receita apresentada pelo Executivo ou cortar despesas obrigatórias. Essa arquitetura institucional visa justamente assegurar a res-

ponsabilidade fiscal do Estado, impedindo que decisões parlamentares alterem unilateralmente o equilíbrio entre receitas e obrigações do orçamento público. Mesmo nos países com maior protagonismo legislativo na formulação orçamentária — como Brasil e Argentina —, essa separação entre despesas obrigatórias e discricionárias se mantém como um limite estrutural à atuação parlamentar.

Conclui-se que a situação atual do Brasil representa uma forma singular de controle democrático do orçamento, promovendo, por um lado, maior transparência, territorialidade e participação dos representantes eleitos no uso dos recursos públicos. Esse modelo, no entanto, impõe desafios à eficiência administrativa e exige mecanismos robustos de controle para evitar abusos e garantir a coerência das políticas públicas.



# Diagnóstico final

O Brasil como caso-limite

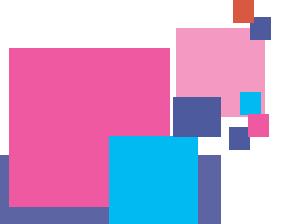
Os resultados reunidos neste relatório permitem afirmar que as transformações recentes no processo orçamentário significam o fim do presidencialismo de coalizão tal como definido pela literatura. O modelo clássico, baseado no atacado (atração de partidos inteiros por meio de ministérios) e no varejo (negociações individuais em votações pontuais), dependia do controle do Executivo sobre verbas e cargos para garantir maioria. Esse arranjo entrou em colapso quando o Legislativo passou a dispor de emendas impositivas de execução obrigatória, que lhe asseguram recursos independentemente da relação com o governo.

Os números do relatório são decisivos para entender essa virada. A Constituição assegurou até 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) para emendas individuais e até 1% da RCL para emendas de bancada, ou seja, 3% da RCL blindados em favor do Legislativo. Esse espaço é expressivo num contexto de orçamento fortemente engessado e reduz a margem de manobra do Executivo. Além disso, o volume absoluto saltou: R\$ 21,79 bilhões no governo Dilma, R\$ 37,35 bilhões no governo Temer, R\$ 108,36 bilhões no governo Bolsonaro e R\$ 80,19 bilhões nos dois primeiros anos do governo Lula, já com cerca de R\$ 50 bilhões previstos para 2025. Em termos relativos, houve crescimento de +71,41% de Dilma para Temer, +109,12% de Temer para Bolsonaro e manutenção em patamar muito elevado na transição Bolsonaro-Lula. Alguns tipos de emenda tiveram expansão ainda mais drástica, como as de bancada (+232,69% Dilma -- Temer) e as individuais (+158,64% Bolsonaro -- Lula). O salto foi tão desproporcional no período 2019–2022 que os valores precisaram ser excluídos de um gráfico do relatório para que a escala permanecesse legível — evidência empírica da ruptura do padrão histórico.

Esse arranjo consolida o que chamamos de solipsismo legislativo: os parlamentares passam a ter garantias suficientes para financiar campanhas (via FEFC) e entregar recursos nos territórios (via emendas), reduzindo sua dependência do Executivo e seu vínculo com as preferências nacionais. Na prática, cria-se a percepção de que, independentemente da atuação em questões nacionais, a reeleição tende a ser assegurada. A

consequência é o afastamento entre Legislativo e sociedade, a fragmentação federativa e o enfraquecimento da dimensão republicana do orçamento, que deixa de ser instrumento universalista para se tornar cada vez mais um mosaico de interesses localizados.

A comparação internacional reforça esse diagnóstico: nenhum dos países examinados na África, Europa ou América Latina combina presidencialismo, multipartidarismo fragmentado e emendas impositivas de alto volume. Em contextos africanos, os fundos locais existem mas são limitados e não impositivos; na Europa, as emendas parlamentares são residuais; na América Latina, os parlamentos têm acesso a recursos, mas sempre subordinados a controles mais fortes do Executivo. O Brasil, portanto, é um caso-limite, um ponto extremo no qual o Legislativo concentra poder orçamentário em escala inédita entre democracias, tensionando os próprios fundamentos republicanos do regime.



# Referências

- ALMEIDA, D.P.B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021 <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>
- ANTWI-BOASIKAO, Joseph; SUHUYINI, Alhassan; ABDUL-RASHID, Iddrisu. MPs use of the district assembly common fund in Ghana; ‘Perception meets practice’. **The Journal of Legislative Studies**, London, s/n, 2023. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2023.2233198>.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNO, L. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, p. 1-20, 2018. <https://hdl.handle.net/10438/25638>
- BOKAYE, Benjamin; OFORI, Charles. Challenges in District Assemblies Common Fund and Minerals Development Fund Disbursements. **Africa Centre for Energy Policy**, abr. 2021. Disponível em: <https://acep.africa/challenges-in-district-assemblies-common-fund-and-minerals-development-fund-disbursements/>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda nº 100, que altera os artigos 165 e 166**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm), Acesso em: 12 de agosto de 2025
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda nº 105, que altera o artigo 166-A**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm), Acesso em: 12 de agosto de 2025
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda nº 86, que altera os artigos 165, 166 e 198**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados e Senado Federal, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm), Acesso em: 12 de agosto de 2025
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda nº 86, que altera os artigos 165, 166 e 198**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emeconaconstitucional-86-17-marco-2015-780276-normaactualizada-pl.pdf>, Acesso em: 12 de agosto de 2025

CABRAL, N. da C. A “Lei-Travão” e o direito de emenda parlamentar no domínio orçamental: relações entre estas duas matérias. **Publicação Ocasional, 01/2020**. Conselho Portugês das Finanças Públicas [https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes\\_ficheiros/lei-travao-e-direito-de-emenda-parlamentar-po1\\_2020.pdf](https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/lei-travao-e-direito-de-emenda-parlamentar-po1_2020.pdf)

CASSELA, V.; et al. **Congresso aprova proposta que permite uso de emendas para pagamento de salários de profissionais da Saúde**. G1, 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/06/17/congresso-aprova-proposta-que-permite-uso-de-emendas-para-pagamento-de-salarios-de-profissionais-da-saude.ghml> Acesso em: 12 de agosto de 2025

COMMONWEALTH Legal Information Institute. **ACT 455 - DISTRICT ASSEMBLIES COMMON FUND ACT**, 1993. Disponível em: [https://www.commonlii.org/gh/legis/num\\_act/dacfa1993a455413.pdf](https://www.commonlii.org/gh/legis/num_act/dacfa1993a455413.pdf).

CORDEIRO, T. **Emendas parlamentares do Brasil destoam do padrão dos países da OCDE**. Insper, 2024. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/pt/conteudos/politicas-publicas/emendas-parlamentares-do-brasil-destoam-do-padrao-dos-paises-da-ocde> Acesso em: 12 de agosto de 2025

DE CASTRO BARBOSA, Gláuber. **Transferências especiais: “PIX” para quem?**. CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS, v. 25, n. 1, 2025.

DECCACHE, M. **Governo de Macron decide aprovar orçamento sem votação**. VEJA, 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/governo-de-macron-decide-aprovar-orcamento-sem-votacao/> Acesso em: 12 de agosto de 2025

**EMENDAS PARLAMENTARES**, Gov.br. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gesta-o-publica/emendas-parlamentares> Acesso em: 12 de agosto de 2025

FERNANDEZ, M. **Emendas ao orçamento, políticas públicas e conflito entre poderes**. Congresso em Foco, 2024. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/coluna/6430/o-embate-dos-tres-poderes> Acesso em: 12 de agosto de 2025

HOFFMANN, S.H. **The French constitution of 1948: I. the final text and its prospects**. The American Political Science Review, 53 (2), 1959, pp. 332-357.

MASCARENHAS, C. G. **Emendas orçamentárias são problema constitucional ou mera política?** Conjur, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-21/emendas-orcamentarias-sao-problema-constitucional-ou-mera-politica/> Acesso em: 12 de agosto de 2025

MASCARENHAS, C. G. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. I.], v. 6, n. 1, 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i1.340. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340>. Acesso em: 25 jun. 2025.

MINISTER of Local Government Launches CDF Communications Strategy and Dashboard. **Presidential Delivery Unit**, [S. I.], 9 ago. 2024. Disponível em: <https://www.pdu.gov.zm/blog/minister-of-local-government-launches-cdf-communications-strategy-and-dashboard>. Acesso em: 25 jun. 2025.

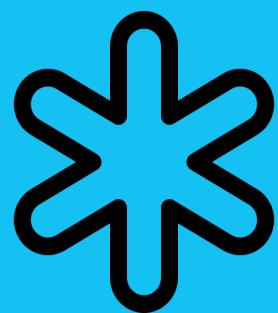
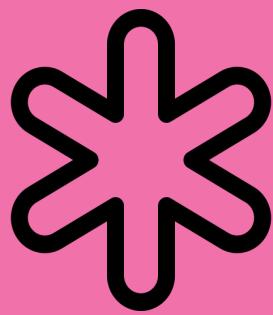
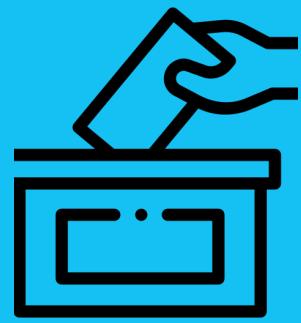
NORTON, Philip. **Parliament in British Politics**. London: Red Globe Press, 1993.

PIRES, J.S.D.B.; MOTTA, .F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Reflexão Contábil**, 25 (2), Mai-Ago, 2006, p. 16-25.

RESENDE, C.; PIRES, M. **Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares**. Textos para discussão 15, FGV IBRE, 2024. Disponível em: [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematica-das-emendas-parlamentares\\_0.pdf#page=5](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematica-das-emendas-parlamentares_0.pdf#page=5) Acesso em: 12 de agosto de 2025

SCHYMURA, L. G. **Aumento de emendas sinaliza necessidade de nova cultura orçamentária**. Conjuntura Econômica, 2024. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/revista-conjuntura-economica/carta-da-conjuntura/aumento-de-emendas-sinaliza-necessidade-de-nova> Acesso em: 12 de agosto de 2025

WEHNER, Joachim. Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament. **Journal of Legislative Studies**, v. 7, n 2, 2001.



Laboratório de Eleições,  
Partidos e Política Comparada