

## **Planejamento estratégico e desempenho na execução: a influência das emendas parlamentares na eficiência orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE**

**Strategic planning and performance in execution: the influence of parliamentary amendments on the budgetary efficiency of the National Fund for the Development of Education – FNDE**

**Planificación estratégica y desempeño en la ejecución: la influencia de las enmiendas parlamentarias en la eficiencia presupuestaria del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación – FNDE**

**Grupo temático 02 - Finanças Públicas e Accountability**

Sander Soares Souto, Universidade Federal do Tocantins – UFT

Flavio Augustus da Mota Pacheco, Universidade Federal do Tocantins – UFT

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo analisar a influência das emendas parlamentares na eficiência orçamentária e no desempenho da execução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), examinando a tensão entre o planejamento estratégico da autarquia e a rigidez imposta pelo orçamento impositivo. A metodologia consistiu em pesquisa documental e bibliográfica, de abordagem mista, com análise comparativa dos Planos Estratégicos Institucionais (PEI) do FNDE (2018-2022 e 2023-2027). Foram confrontados indicadores de desempenho, como a Taxa de Empenho Orçamentário (TEO) e o Índice de Execução Orçamentária (IEO), com a execução das emendas parlamentares federais no período de 2019 a 2024. Os principais resultados demonstram que, embora as emendas tenham representado percentuais expressivos no orçamento discricionário do FNDE (atingindo 36,2% em 2020), seu impacto primário não reside apenas na alocação, mas na gestão da execução, gerando uma dificuldade institucional crônica na liquidação dos Restos a Pagar (RAP). A supressão do indicador de Capacidade de Redução do RAP (CRAP) no PEI 2023-2027 sugere uma aceitação ou despriorização gerencial desse passivo, evidenciando que a rigidez da intervenção parlamentar se estabelece como um obstáculo tangível ao cumprimento dos objetivos estratégicos de eficiência da autarquia, conduzindo a uma "quebra do ciclo orçamentário".

**Palavras-chave:** planejamento estratégico, eficiência orçamentária, emendas parlamentares, FNDE, restos a pagar.

### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the influence of parliamentary amendments on the budgetary efficiency and execution performance of the National Fund for the Development of Education (FNDE), examining the tension between the agency's strategic planning and the rigidity imposed by the mandatory budget. The methodology consisted of qualitative and quantitative documentary-bibliographic research, with a comparative analysis of FNDE's Institutional Strategic Plans (PEI 2018-2022 and 2023-2027), comparing budgetary performance indicators, such as the Budgetary Commitment Rate (TEO) and the Budgetary Execution Index (IEO), with the execution of federal parliamentary amendments between 2019 and 2024. The main results demonstrate that, although amendments represented significant percentages of the FNDE's discretionary budget (reaching 36.2% in 2020), their primary impact is not only on allocation but on execution management, leading to a chronic institutional difficulty in liquidating Payables (Restos a Pagar - RAP). The absence of a RAP Reduction Capacity (CRAP) indicator in the PEI 2023/2027 suggests a managerial acceptance or deprioritization of this liability, demonstrating that the rigidity of parliamentary intervention establishes itself as a tangible obstacle to fulfilling the agency's strategic efficiency objectives, leading to a "breakdown of the budgetary cycle."

**Keywords:** strategic planning, budgetary efficiency, parliamentary amendments, FNDE, payables.

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar la influencia de las enmiendas parlamentarias en la eficiencia presupuestaria y en el desempeño de la ejecución del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), examinando la tensión entre la planificación estratégica de la entidad y la rigidez imposta por el presupuesto impositivo. La metodología consistió en una investigación documental y bibliográfica, de enfoque mixto, con un análisis comparativo de los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) del FNDE (2018-2022 y 2023-2027). Se confrontaron indicadores de desempeño, como la Tasa de Compromiso Presupuestario (TEO) y el Índice de Ejecución Presupuestaria (IEO), con la ejecución de las enmiendas parlamentarias federales en el periodo de 2019 a 2024. Los principales resultados demuestran que, aunque las enmiendas representaron porcentajes significativos en el presupuesto discrecional del FNDE (alcanzando el 36,2% en 2020), su impacto primario no reside solo en la asignación, sino en la gestión de la ejecución, generando una dificultad institucional crónica en la liquidación de los Gastos Pendientes de Pago (Restos a Pagar - RAP). La supresión del indicador de Capacidad de Reducción de RAP (CRAP) en el PEI 2023-2027 sugiere una aceptación o despriorización gerencial de este pasivo, evidenciando que la rigidez de la intervención parlamentaria se establece como un obstáculo tangible para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de eficiencia de la entidad, conduciendo a una "ruptura del ciclo presupuestario".

**Palabras clave:** planificación estratégica, eficiencia presupuestaria, enmiendas parlamentarias, FNDE, gastos pendientes de pago.

## 1. Introdução:

O planejamento estratégico na administração pública visa alinhar missão, recursos e ações, incorporando ferramentas como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) para converter objetivos em resultados mensuráveis. Segundo Bryson e George (2024, p. 9), o planejamento estratégico é compreendido como uma abordagem deliberada e disciplinada, voltada à produção de decisões e ações fundamentais que moldam e orientam a identidade, as atividades e o propósito de uma organização. Poister e Streib (1999, p. 308) complementam ao afirmar que a administração estratégica no setor público busca integrar processos de planejamento, execução e avaliação, promovendo maior efetividade e responsabilidade na gestão.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020, p. 12), o planejamento no setor público fortalece a transparência e a coordenação interinstitucional, ao assegurar que as decisões sejam fundamentadas em evidências e em um processo sistemático de análise, em detrimento de abordagens improvisadas. A eficiência orçamentária, por sua vez, refere-se à capacidade de utilizar os recursos públicos de forma racional e produtiva, maximizando os resultados com o menor custo possível. No contexto do orçamento público, essa eficiência é essencial para garantir a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas (Vasconcelos et al., 2024).

No campo da educação, a urgência por maior eficiência orçamentária é ainda mais evidente. O Brasil destina cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) à educação, abaixo da meta de 10% prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), e o gasto público por aluno está significativamente abaixo da média dos países da OCDE (2023). Além disso, conforme estudo do Banco Mundial (Miningou, 2019), aproximadamente 16% dos recursos públicos destinados à educação em países em desenvolvimento são desperdiçados devido a ineficiências institucionais. Esses dados revelam que o planejamento estratégico na educação não é apenas uma ferramenta gerencial, mas uma condição necessária para garantir equidade e qualidade no ensino público.

Nesse cenário, destacam-se as políticas públicas educacionais financiadas e executadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos (FNDE, 2024a). Essas políticas, que se desdobram em programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Caminho da Escola, compõem o vultoso orçamento do FNDE, que já superou a marca dos 100 bilhões de reais no exercício de 2024 (FNDE, 2024b). Ainda assim, dado o baixo percentual de investimento em relação ao PIB, é recorrente a defesa por recursos adicionais à educação, como previsto em meta do PL 2.614/2024, que propõe elevar o investimento público até 10% do PIB ao longo do decênio de abrangência (Brasil, 2024).

Uma possibilidade vislumbrada pelo MEC para angariar apoio e recursos adicionais são as emendas parlamentares, acreditando que "a sinergia entre os Poderes Legislativo e Executivo tem a capacidade, no plano

geral, de transformar substancialmente a realidade do Brasil através do investimento na educação” (MEC, 2025, p. 6). As emendas são instrumentos constitucionais previstos no artigo 166 da Constituição Federal, regulamentadas pela LDO e pela LOA, que permitem aos parlamentares propor alterações na alocação de recursos públicos, podendo ser individuais, de bancada, de comissão e de relator, sendo de execução obrigatória as individuais e as de bancada, dentro dos limites constitucionais.

Nos últimos anos, contudo, observa-se um crescimento expressivo da participação do Legislativo na definição do orçamento público, fenômeno que tem sido denominado por estudiosos como “parlamentarismo orçamentário” (Inesc, 2025). Segundo Pires e Resende (2024), esse processo representa uma reconfiguração do presidencialismo de coalizão, com o Congresso Nacional assumindo o protagonismo na definição de prioridades, muitas vezes em detrimento do planejamento centralizado do Executivo. Dados do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc, 2025) reforçam essa tese, indicando que, em 2024, as emendas parlamentares representaram cerca de 27% das despesas discricionárias da União, totalizando aproximadamente R\$ 40,89 bilhões.

Esse fenômeno, embora legítimo no fortalecimento da democracia representativa, levanta preocupações quanto à fragmentação das políticas públicas e à coerência entre as alocações orçamentárias e os objetivos estratégicos definidos nos instrumentos de planejamento. Tais preocupações ecoam a literatura sobre particularismo e ineficiência alocativa (Ames, 2012; Pereira & Mueller, 2003). Faria (2025) alerta que a intensificação das emendas parlamentares pode reduzir o debate qualificado sobre políticas públicas, transformando o orçamento em instrumento de barganha política. Por outro lado, segundo Pereira et al. (2018, como citado em Fundação Getúlio Vargas [FGV], 2018), municípios que receberam maiores montantes via emendas parlamentares apresentaram inicialmente melhorias em indicadores sociais e econômicos, o que sugere potencial de responsividade local. No entanto, o estudo alerta que esses efeitos não se sustentam ao longo do tempo, indicando uma lógica de alocação voltada à sobrevivência política dos parlamentares, mais do que às necessidades reais da população.

Embora a crítica clássica se concentre na dimensão alocativa, o presente estudo investiga as consequências desse mecanismo de financiamento sobre a eficiência e a performance da execução orçamentária da autarquia, mensurada por seus indicadores gerenciais. Especificamente em relação ao FNDE, o montante de recursos decorrentes de emendas parlamentares aproximou-se de R\$ 400 milhões em 2024, o que representou cerca de 4% do orçamento total da autarquia, distribuídos majoritariamente em ações voltadas à aquisição de veículos do Caminho da Escola, à infraestrutura da educação básica e ao apoio às entidades de ensino superior não federais (FNDE, 2024b). Esse direcionamento, ainda que minoritário em termos absolutos, pode impactar a capacidade de gestão e a execução programada da autarquia, comprometendo o alinhamento com seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI), o que justifica uma investigação crítica.

Diante desse cenário, este estudo analisa a influência das emendas parlamentares sobre a eficiência orçamentária do FNDE, confrontando a execução desses recursos com as diretrizes do seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI). A relevância da pesquisa reside na necessidade de compreender se a intervenção parlamentar atua como suporte ao financiamento educacional ou se estabelece obstáculos à racionalidade gerencial e à performance da autarquia. Para tanto, definiu-se a seguinte questão norteadora: de que forma as emendas parlamentares influenciam a eficiência orçamentária no contexto do PEI do FNDE?

O objetivo geral é analisar tal influência sob a ótica da gestão estratégica e da eficiência da execução. Para responder ao problema proposto, adota-se uma abordagem mista (quali-quantitativa), fundamentada em pesquisa documental e bibliográfica, com análise sobre os PEIs do FNDE e dados de execução extraídos do Tesouro Gerencial entre 2019 e 2024. Estruturalmente, além desta introdução, o trabalho apresenta o referencial teórico (seção 2), os procedimentos metodológicos (seção 3), a análise e discussão dos resultados (seção 4) e as considerações finais (seção 5).

## **2. Fundamentação Teórica**

### **2.1. Planejamento estratégico na administração pública**

No contexto brasileiro, o planejamento estratégico é reconhecido como um instrumento essencial para o fortalecimento da governança e da eficiência administrativa. Segundo Gimene (2017) e Couto e Rodrigues (2022), sua aplicação no setor público deve considerar a complexidade institucional e articular-se obrigatoriamente com os instrumentos legais de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

e a Lei Orçamentária Anual (LOA), previstos no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Para esses autores, o planejamento estratégico atua como um mecanismo de coordenação fundamental para alinhar as políticas públicas aos recursos disponíveis, conferindo racionalidade à gestão, evitando improvisações e reduzindo a fragmentação decisória que compromete a eficiência administrativa.

Em consonância com essa perspectiva, estudos internacionais como o de Poister e Streib (1999) destacam que metodologias estratégicas promovem maior integração entre áreas organizacionais, vinculam decisões operacionais a objetivos de longo prazo e fortalecem a cultura institucional orientada a resultados. Além disso, ao atribuir responsabilidades claras e monitorar o desempenho, essas metodologias contribuem para a melhoria da eficiência na alocação de recursos, o aumento da responsividade às demandas sociais e maior transparência e responsabilização na gestão pública (Kruger, 2024).

A abordagem brasileira, centrada em instrumentos formais e estruturados, aproxima-se da escola do planejamento descrita por Mintzberg et al. (2009), que entende a estratégia como um processo racional e sistemático, baseado em projeções de longo prazo e metas definidas. Essa lógica, embora coerente com os planos governamentais, pode ser tensionada por fatores políticos e institucionais, como as emendas parlamentares, que interferem diretamente na execução orçamentária. Nesse sentido, a escola da configuração, também apresentada pelos autores, oferece uma perspectiva complementar ao reconhecer que as organizações passam por ciclos de estabilidade e transformação, exigindo adaptações estratégicas conforme o contexto.

Em síntese, o planejamento estratégico na administração pública não é apenas uma ferramenta gerencial, mas um requisito para assegurar racionalidade na gestão e efetividade das políticas públicas. Sua integração com os instrumentos orçamentários e com práticas de monitoramento é condição necessária para que os objetivos governamentais se traduzam em resultados concretos, ainda que sujeitos a reconfigurações provocadas por dinâmicas políticas e institucionais.

## **2.2. Orçamento público, seus instrumentos e eficiência orçamentária**

O orçamento público é um dos principais instrumentos de planejamento e gestão das ações governamentais. Ele expressa, em termos financeiros, as escolhas políticas do Estado, estimando receitas e autorizando despesas para um determinado exercício. Mais do que um documento técnico, o orçamento é também um artefato jurídico e político, que organiza a ação estatal e materializa as prioridades públicas. Segundo Scheren et al. (2024, p. 29), “o planejamento e orçamento público emergem como pilares fundamentais para a gestão eficaz e transparente nas organizações públicas”.

No Brasil, o modelo orçamentário é estruturado por três instrumentos principais, previstos no artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988): o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece, para um período de quatro anos, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, orientando os programas governamentais com foco em resultados de médio prazo. A LDO, elaborada anualmente, define as metas fiscais e prioridades do governo, funcionando como elo entre o planejamento estratégico do PPA e a execução detalhada da LOA. Esta última estima as receitas e fixa as despesas para o exercício seguinte, detalhando a programação orçamentária conforme a classificação funcional e econômica.

A efetividade desses instrumentos é destacada por Oliveira et al. (2025, p. 321), que afirmam que “a ligação entre a execução dessas três leis é fundamental para o planejamento e a execução eficazes das políticas públicas federais”. Essa estrutura normativa é sustentada por dispositivos legais e técnicos como a Lei nº 4.320 (1964), que estabelece normas gerais de direito financeiro; a Lei Complementar nº 101 (2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 10.180 (2001), que organiza o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; e o Manual Técnico do Orçamento (MPO, 2025), que padroniza conceitos e procedimentos utilizados na elaboração e execução do orçamento federal.

A eficiência orçamentária refere-se à capacidade do Estado de utilizar os recursos públicos de forma racional, alcançando os melhores resultados possíveis com os menores custos, o que requer não apenas execução orçamentária, mas também gestão eficaz, transparência e controle (Sousa, 2024). Os principais desafios a esse processo envolvem planejamento inadequado, rigidez institucional, interferências políticas e deficiência nos mecanismos de monitoramento (Couto & Rodrigues, 2022). Indicadores comumente adotados incluem taxas de execução, alcance das metas físicas e financeiras, análises de custo-benefício e a inscrição de Restos a Pagar

(RAP). Os RAP são valores empenhados e não pagos até o final do exercício, dividindo-se em: processados (RAP P), quando a etapa de liquidação (entrega do bem ou serviço) já ocorreu, e não processados (RAP NP), quando houve apenas o empenho. O RAP NP, em particular, é sintomático de execução tardia ou dificuldades operacionais, especialmente em ações financiadas por emendas parlamentares (Couto & Rodrigues, 2022; Rech & Couto, 2024).

A eficiência orçamentária depende não apenas de instrumentos legais bem articulados, mas também da superação de entraves estruturais que comprometem a racionalidade na alocação dos recursos. Entre esses entraves, destaca-se o elevado peso das despesas obrigatórias e das vinculações orçamentárias no cenário brasileiro (Rech & Couto, 2024), bem como a expansão e impositividade das emendas parlamentares, que geram fragmentação de ações e dificuldades de alinhamento com políticas públicas estruturadas (Couto & Rodrigues, 2022).

### **2.3. Emendas parlamentares e seus impactos na execução orçamentária no FNDE**

As emendas parlamentares são instrumentos constitucionais que permitem ao Congresso Nacional propor ajustes na alocação de recursos públicos, conforme previsto no artigo 166 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Elas se classificam em emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente e de relator-geral, cada uma com características e finalidades específicas no processo legislativo e orçamentário.

A partir da Emenda Constitucional nº 86 (2015), as emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Este conceito abrange receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, de serviços e transferências, deduzidas das transferências a outros entes e das contribuições previdenciárias dos servidores (Congresso Nacional, 2025). Em 2019, a Emenda Constitucional nº 100 estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada estadual. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 126 (2022) elevou o teto das emendas individuais para 2% da RCL, distribuídos entre Deputados (1,55%) e Senadores (0,45%), mantendo a exigência de execução (Brasil, 2015, 2019, 2022).

Essas alterações normativas ampliaram significativamente a participação do Poder Legislativo no planejamento e na execução das políticas públicas. A literatura especializada destaca que esse fenômeno tem provocado o fortalecimento do poder de agenda do Legislativo na definição das prioridades orçamentárias (Couto & Rodrigues, 2022), configurando o que tem sido denominado como “parlamentarismo orçamentário” (Inesc, 2025).

No plano operacional, as programações orçamentárias passaram a ser identificadas por meio do Identificador de Resultado Primário (RP), previsto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e detalhado no Manual Técnico do Orçamento (MPO, 2025). Os códigos mais comuns são: RP 6 (emendas individuais), RP 7 (emendas de bancada estadual), RP 8 (emendas de comissão) e RP 9 (emendas do relator-geral). Este último ganhou notoriedade entre 2019 e 2022 sob a alcunha de “orçamento secreto”, por concentrar recursos com baixa transparência e rastreabilidade. Em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal (2022) declarou a inconstitucionalidade do uso do RP 9 para fins de indicação parlamentar, restringindo sua aplicação à correção de erros e omissões e determinando a ampla publicização dos beneficiários das despesas.

Cabe destacar que, entre 2019 e 2023, parte das despesas decorrentes de emendas também foi registrada sob RP 2, indicador destinado a despesas discricionárias ordinárias. Nesses casos, a identificação ocorreu por meio de Planos Orçamentários (POs) específicos, com códigos iniciados por “A4...” e “EB...”, conforme informações da Secretaria de Orçamento Federal prestadas via Lei de Acesso à Informação (MPO, 2023). Essa característica reforça a necessidade de considerar não apenas a dotação inicial (PLOA), mas também a dotação atualizada e os dados de execução (empenho, pagamento e inscrição em Restos a Pagar – RAP), obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e em documentos de gestão do FNDE. A análise dos RAPs, especialmente em ações financiadas por emendas, pode revelar padrões de execução tardia e desafios operacionais que impactam a efetividade da despesa pública.

A crítica clássica à atuação das emendas reside na teoria da ineficiência alocativa e do particularismo (Ames, 2012; Pereira & Mueller, 2003; Weingast et al., 1981). Contudo, este estudo se desloca da análise do mérito alocativo para investigar o impacto do mecanismo impositivo das emendas sobre os indicadores de performance de execução do FNDE, em face do seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI). O crescente volume desses recursos, especialmente após a Emenda Constitucional nº 86 (2015), impõe um desafio na dimensão operacional e gerencial da administração pública, tornando a eficiência orçamentária e financeira um foco igualmente crítico. No contexto do FNDE, compreender como os diferentes tipos de emendas, incluindo as diversas codificações que

identificam o aporte parlamentar, afetam a alocação e a execução de recursos é essencial para avaliar impactos sobre a eficiência orçamentária e a aderência aos objetivos definidos nos PEIs da autarquia.

### 3. Procedimentos Metodológicos

A investigação caracteriza-se como uma pesquisa documental e bibliográfica, de abordagem mista (quantitativa e qualitativa), voltada à análise da influência das emendas parlamentares na eficiência orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A coleta de dados abrangeu fontes primárias e secundárias, com destaque para os Planejamentos Estratégicos Institucionais (PEIs) da autarquia e dados brutos extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), por meio da plataforma Tesouro Gerencial (TG).

Para mensurar a performance orçamentária no período compreendido entre 2019 e 2024, definiram-se três indicadores fundamentais que permitem observar o fluxo da despesa pública desde a sua autorização até a quitação final:

- **Taxa de Empenho (TE):** razão entre a despesa empenhada e a dotação atualizada do exercício, indicando o grau de conversão do orçamento disponível em compromissos formalmente assumidos;

$$TE = \frac{\text{Despesa empenhada}}{\text{Dotação atualizada}}$$

- **Taxa de Pagamento (TP):** razão entre a despesa paga dentro do próprio exercício e a dotação atualizada, medindo a eficiência na quitação dos compromissos no exercício de origem;

$$TP = \frac{\text{Despesa paga}}{\text{Dotação atualizada}}$$

- **Taxa de Geração de Restos a Pagar (TGR):** reflete o percentual de despesas que, embora empenhadas, não foram pagas até o encerramento do exercício, sendo inscritas em Restos a Pagar Não Processados (RAP NP).

$$TGR = \frac{\text{RAP NP}}{\text{Despesas empenhadas}}$$

A técnica de análise de conteúdo foi empregada para interpretar os dados qualitativos e inferir sobre o impacto das mudanças normativas e estratégicas na gestão desses recursos. Adicionalmente, utilizou-se a Inteligência Artificial (IA) como suporte para organização textual e revisão linguística. Pautado pelo princípio da transparência (Floridi & Chiriatti, 2020), o recurso tecnológico atuou de forma complementar, permanecendo as decisões analíticas, as interpretações dos dados e a integridade ética sob responsabilidade exclusiva dos pesquisadores, assegurando a originalidade do trabalho e a ausência de plágio.

### 4. Análise dos Resultados

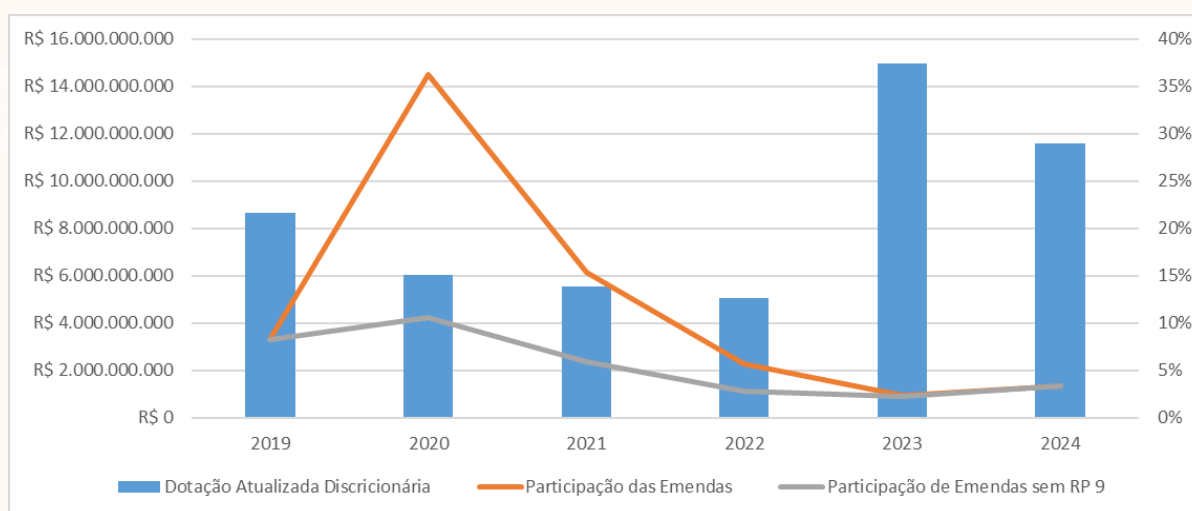
O exame dos resultados busca compreender de que forma as emendas parlamentares influenciam a execução orçamentária e a capacidade de planejamento do FNDE. Fundamentada na metodologia de performance quantitativa apresentada na seção anterior, esta análise utiliza dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), consultados via Tesouro Gerencial (TG) entre 2019 e 2024. O levantamento foi exaustivo, abrangendo não apenas as emendas formalmente identificadas (RP 6, 7, 8 e 9), mas também os aportes registrados sob RP 2 por meio de Planos Orçamentários específicos (POs A4 e EB), assegurando a integridade do universo amostral. Observou-se que tais aportes, embora processados sob marcador discricionário, mimetizam o comportamento de execução das emendas impositivas, validando sua inclusão no universo amostral de despesas de origem parlamentar analisadas nesta seção.

A análise priorizou métricas de dotação, empenho, pagamento e restos a pagar, adotando o orçamento discricionário como parâmetro comparativo central. Tal escolha justifica-se pela rigidez das despesas obrigatórias (como Fundeb, PNAE e PDDE), que não compõem o espaço de decisão institucional e, portanto, não refletem a margem de gestão da autarquia. Assim, o paralelo entre as emendas e os recursos discricionários permite mensurar com precisão o impacto das decisões legislativas sobre a priorização e a continuidade programática da autarquia.

Os dados indicam que a dotação atualizada das emendas parlamentares não apresenta trajetória linear no período analisado. Verifica-se uma forte inflexão em 2020, quando o montante saltou de aproximadamente R\$ 715 milhões em 2019 para R\$ 2,19 bilhões. Esse aumento é explicado quase integralmente pela introdução das emendas de relator-geral (RP 9), que foram responsáveis por mais de R\$ 1,5 bilhão daquele total. A partir de 2021, observa-se retração significativa, com valores oscilando entre R\$ 290 milhões e R\$ 849 milhões, mantendo-se em patamares inferiores a R\$ 400 milhões nos exercícios mais recentes (2022 a 2024).

### Gráfico 1

*Evolução da Dotação Atualizada Discrecionária do FNDE e da Participação Percentual das Emendas, Totais e sem as Emendas de Relator – RP 9 (2019–2024).*



*Nota.* Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tesouro Gerencial/SIAFI (2025).

Quando esses valores são comparados ao orçamento discricionário total do FNDE, observa-se que a influência das emendas parlamentares alcançou seu pico justamente em 2020, representando 36,2% da dotação discricionária, recuando para 15,3% em 2021 e 5,7% em 2022, ano da declaração de inconstitucionalidade do RP 9 pelo Supremo Tribunal Federal (2022). Nessa perspectiva, o Gráfico 1 ilustra de maneira inequívoca o peso das emendas de relator: entre 2020 e 2022, a curva laranja (que representa o percentual de todas as emendas no orçamento discricionário do FNDE) se descola da curva cinza (que representa o percentual das emendas sem o RP 9 em relação ao total discricionário), evidenciando que o protagonismo legislativo no FNDE, naquele triênio, foi impulsionado por um mecanismo de baixa transparência e rastreabilidade.

De toda sorte, mesmo em anos típicos e de menor participação, o percentual das emendas em relação ao orçamento discricionário do FNDE não é desprezível. Estudos de Rech e Couto (2024) indicam que, no contexto da educação federal, as emendas representaram patamares próximos a 5% das despesas discricionárias em 2023, valor semelhante à média observada no FNDE no período quando desconsideradas as emendas de relator. Essa significativa participação, contudo, exige uma avaliação mais detalhada não apenas da alocação de recursos (dotação), mas da efetiva conversão desses valores em políticas públicas, analisando-se o descompasso entre a reserva orçamentária e a entrega financeira (pagamento).

Ao confrontar as Taxas de Empenho (TE) e Pagamento (TP), a Tabela 1 ilustra um padrão de execução orçamentária marcadamente dicotômico entre as categorias de despesa analisadas. No que tange à Taxa de Empenho (TE), as emendas individuais (RP 6) e, sobretudo, as emendas de bancada (RP 7) apresentam, de forma consistente, uma TE próxima da integralidade da dotação (média de 89,09% para o RP 6 e 98,31% para o RP 7 no período). Esse alto patamar demonstra que a natureza impositiva garante o empenho do crédito orçamentário em praticamente sua totalidade, formalizando a reserva dos recursos pelo FNDE. O RP 7, em particular, apresenta taxa mínima de 96,58% e média superior a 98,00%, refletindo o alto nível de coercibilidade. O RP 6, embora mais volátil (mínimo de 80,39%), ainda mantém uma alta taxa média. Em contraste, o orçamento discricionário demonstra maior volatilidade na TE (variando entre 75,62% e 97,20%), o que sugere que a autarquia exerce sua

margem de gestão para contingenciar recursos ou priorizar ações estratégicas, conferindo ao orçamento ordinário uma plasticidade sujeita ao planejamento institucional, em oposição à rigidez das emendas.

**Tabela 1**

*Taxas de Empenho (TE) e Pagamento (TP) do Orçamento Discricionário, Emendas Individuais (RP 6) e Emendas de Bancada (RP 7) – FNDE (2019–2024)*

| Exercício | Categoria      | Taxa de Empenho<br>(TE) | Taxa de Pagamento<br>(TP) |
|-----------|----------------|-------------------------|---------------------------|
| 2024      | Discricionário | 75,62%                  | 58,15%                    |
|           | RP 6           | 80,39%                  | 0,00%                     |
|           | RP 7           | 96,58%                  | 0,00%                     |
| 2023      | Discricionário | 97,20%                  | 81,36%                    |
|           | RP 6           | 89,48%                  | 0,00%                     |
|           | RP 7           | 98,78%                  | 0,00%                     |
| 2022      | Discricionário | 93,82%                  | 46,25%                    |
|           | RP 6           | 81,30%                  | 2,80%                     |
|           | RP 7           | 97,78%                  | 0,00%                     |
| 2021      | Discricionário | 85,55%                  | 45,40%                    |
|           | RP 6           | 96,34%                  | 0,00%                     |
|           | RP 7           | 97,75%                  | 0,00%                     |
| 2020      | Discricionário | 85,87%                  | 37,75%                    |
|           | RP 6           | 97,43%                  | 0,39%                     |
|           | RP 7           | 99,86%                  | 0,00%                     |
| 2019      | Discricionário | 78,29%                  | 29,01%                    |
|           | RP 6           | 89,52%                  | 0,00%                     |
|           | RP 7           | 99,19%                  | 0,00%                     |

*Nota.* Fonte: Elaboração própria com base em dados do Tesouro Gerencial/SIAFI (2025).

O cenário se altera drasticamente ao observar-se, na Tabela 1, o indicador de Taxa de Pagamento (TP), que revela o ponto de desequilíbrio na execução. Enquanto o orçamento discricionário apresenta uma TP média de 49,65% no período (com pico de 81,36% em 2023), as emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7) demonstram uma execução quase nula, com a TP aproximando-se de 0,00% em praticamente todos os exercícios (Tabela 1). Este achado é crucial: ele sugere que a alta coercibilidade política sobre a dotação e o empenho não garante a eficiência operacional do FNDE na entrega financeira dos recursos.

Conforme aponta o estudo técnico da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (Greggianin et al., 2023), a imposição da despesa, embora garanta altos níveis de empenho, não se traduz automaticamente em execução. A rigor, mesmo emendas com empenho registrado podem não se converter em despesa executada, o que evidencia um hiato entre o compromisso orçamentário (“o que fazer”) e a implementação real (“como fazer”). Isso ocorre frequentemente em razão de impedimentos técnicos, da fragilidade na coordenação de projetos, de falhas na documentação apresentada pelos proponentes ou dos ritos processuais. Em resumo, o recurso é reservado (empenho), mas raramente é liquidado e pago dentro do ano orçamentário. Essa baixíssima conversão imediata tem uma implicação direta na geração de passivos financeiros, o que conduz à análise da qualidade da execução por meio dos Restos a Pagar (RAP).

A qualidade da execução orçamentária guarda relação inversamente proporcional com a Taxa de Geração de Restos a Pagar (TGR), conforme definido na seção metodológica. Esse indicador revela a capacidade da autarquia em concluir o ciclo da despesa (liquidação e pagamento) dentro do exercício fiscal.

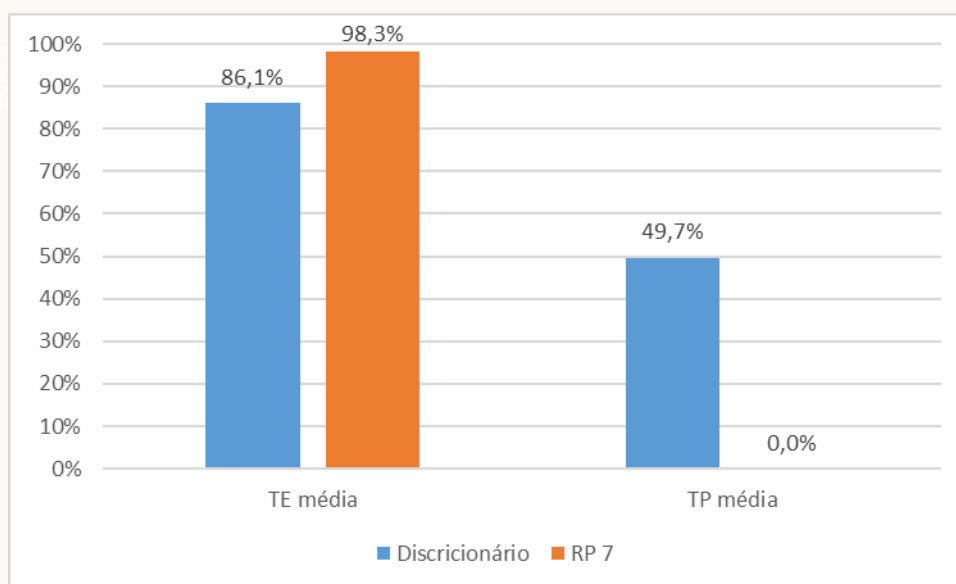
Os achados reforçam o desequilíbrio já notado na Taxa de Pagamento (TP). Enquanto o orçamento discricionário demonstra uma TGR média de 42,31% no período analisado, as emendas impositivas (RP 6 e RP 7) atingem um patamar de ineficiência operacional crítica. A TGR média para o RP 7 é de 100,00%, e para o RP 6, de 99,36%. Isso significa que, na prática, praticamente todo o montante empenhado dessas emendas pelo FNDE no exercício é transferido para o estoque de Restos a Pagar, convertendo-se em passivo não processado (RAP NP).

ARTIGO

Essa baixa conversão de empenho em pagamento, que resulta em TGR tão alta, é sintomática da "quebra do ciclo orçamentário" (Oliveira, 2025) e reflete "fragilidades na coordenação intergovernamental, na gestão de projetos e na capacidade operacional dos órgãos executores", conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2025) em auditorias sobre as transferências especiais. O TCU reforça que a alta coercibilidade sobre a despesa não garante sua execução final no tempo devido. O contraste entre a coerção política (TE próxima de 100%) e a ineficiência operacional (TP próxima de 0%) pode ser visualizado de maneira inequívoca no Gráfico 2, que consolida as taxas médias de execução do período analisado.

**Gráfico 2**

*Comparação da Eficiência Orçamentária Média: Coerção Política (TE) versus Ineficiência Operacional (TP) (2019–2024).*



*Nota.* A Taxa de Pagamento (TP) média para as emendas de bancada (RP 7) é nula no período analisado, conforme a Tabela 1. Fonte: Elaboração própria a partir dos dados consolidados na Tabela 1 e na análise do período 2019–2024 (2025).

Essa geração constante de passivos tem um efeito cumulativo dramático, refletido no saldo de Restos a Pagar (RAP a pagar), que representa a dívida de execução arrastada para os anos seguintes. A Tabela 2 ilustra o crescimento exponencial desse passivo:

**Tabela 2**

*Estoque de Restos a Pagar (RAP) a Pagar no FNDE por Indicador de RP (2019–2024)*

| Exercício  | Discricionário (R\$) | RP 6 (R\$)     | RP 7 (R\$)     |
|------------|----------------------|----------------|----------------|
| 2024       | 3.581.578.577,80     | 754.694.392,40 | 616.108.662,23 |
| 2023       | 4.144.431.756,07     | 726.081.626,41 | 520.425.542,76 |
| 2022       | 4.125.916.573,22     | 733.818.195,36 | 515.685.143,49 |
| 2021       | 3.760.351.145,09     | 692.324.723,34 | 463.689.286,08 |
| 2020       | 3.416.668.991,97     | 426.113.334,02 | 458.515.094,25 |
| 2019       | 2.038.535.278,06     | 291.491.479,40 | 20.296.225,68  |
| Variação % | +75,70%              | +158,98%       | +2.935,76%     |

*Nota.* O termo "RAP a Pagar" refere-se ao saldo acumulado de restos a pagar pendentes de liquidação ou pagamento ao final do exercício. Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siafi/Tesouro Gerencial (2025).

Conforme se observa, o estoque de RAP do RP 7 saltou de R\$ 20,30 milhões em 2019 para R\$ 616,11 milhões em 2024, representando um crescimento de 2.935,76% (Tabela 2). O RP 6 seguiu um padrão semelhante, alcançando R\$ 754,69 milhões em 2024. Em suma, a coerção política impulsiona a despesa até o estágio de empenho, mas a ausência de capacidade operacional e procedimental resulta na conversão da dotação em um passivo financeiro persistente. Esse cenário submete a gestão do FNDE a um regime de “execução de heranças”, no qual a capacidade operacional e os limites de pagamento da autarquia são pressionados pela necessidade de liquidar obrigações de exercícios pretéritos que concorrem, pelo mesmo limite financeiro, com as despesas discricionárias planejadas para o exercício vigente.

A natureza e o volume da alocação imposta pelas emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9) demonstram uma dinâmica de financiamento que não se alinha plenamente ao ciclo de planejamento técnico da autarquia, o que a literatura identifica como resultado da natureza particularista e paroquial dessas despesas (Pereira & Mueller, 2003). O presente estudo concentra-se nas consequências gerenciais desse mecanismo, demonstrando que o descolamento do planejamento técnico resulta em baixa performance na execução: os resultados comprovam que os recursos classificados como emendas apresentaram, consistentemente, Taxas de Empenho (TE) iguais ou superiores, mas Taxas de Pagamento (TP) acentuadamente inferiores às taxas dos recursos discricionários do FNDE. Esse desequilíbrio culmina em uma Taxa de Geração de Restos a Pagar (TGR) desproporcionalmente elevada ao longo do período analisado, gerando uma pressão sistêmica sobre o fluxo financeiro e a governança orçamentária da autarquia.

O impacto dessa pressão se torna evidente quando a performance operacional das emendas é confrontada com os indicadores de eficiência definidos no Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do FNDE. O PEI 2018–2022 (FNDE, 2018) estabeleceu duas métricas centrais para a gestão orçamentária: a Taxa de Execução Orçamentária (TEO) e a Capacidade de Redução do RAP (CRAP). Os dados de desempenho institucional do FNDE, compilados na Tabela 3, revelam que, em anos de alta pressão orçamentária e acúmulo de Restos a Pagar Não Processados (RAP NP), resultantes em grande parte das emendas, a autarquia falhou em cumprir suas metas estratégicas.

**Tabela 3**

*Desempenho dos Indicadores Estratégicos de Gestão Orçamentária do FNDE (2019-2024)*

| Indicador Estratégico | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    | 2024    |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TEO / IEO (Meta)      | 95%     | 95%     | 100%    | 100%    | 94%     | 94%     |
| TEO / IEO (Apurado)   | 97,00%  | 97,00%  | 90,00%* | 99,00%* | 95,30%  | 99,00%  |
| Desempenho TEO / IEO  | 102,00% | 102,00% | 90,00%  | 99,00%  | 101,00% | 105,32% |
| CRAP (Meta)           | 20%     | 25%     | 30%     | 25%     | -       | -       |
| CRAP (Apurado)        | 18,00%* | 34,00%  | 28,00%* | 21,00%* | -       | -       |
| Desempenho CRAP       | 90,00%  | 136,00% | 93,33%  | 84,00%  | -       | -       |

*Nota.* Os valores acompanhados por asterisco (\*) indicam o não atingimento da meta estabelecida para o exercício. TEO refere-se à Taxa de Execução Orçamentária (PEI 2018–2022); CRAP refere-se à Capacidade de Redução do RAP; IEO refere-se ao Indicador de Execução Orçamentária (PEI 2023–2027), equivalente à TEO. Fonte: Elaboração própria com base nos Planos Estratégicos Institucionais (FNDE, 2018, 2024a) e nas Portarias de monitoramento de desempenho institucional (FNDE, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024c, 2025).

O não cumprimento das metas de TEO, mas, principalmente, de CRAP, converge com a conclusão de que o volume e a natureza da despesa de emendas, que tendem a ser inscritas em RAP NP devido à dificuldade de liquidação no próprio exercício, constituem um fator de ineficiência sistêmica que atua em sentido contrário aos objetivos estratégicos da gestão. A meta de CRAP não foi atingida em três dos quatro anos analisados do PEI 2018–2022, com desempenhos de 90,00% em 2019, 93,33% em 2021 e 84,00% em 2022. Esse resultado sinaliza uma dificuldade institucional crônica em liquidar os compromissos remanescentes, sendo estes impactados de forma crescente e desproporcional pelo passivo das emendas parlamentares.

Nesse contexto, a exclusão do indicador de CRAP no PEI 2023–2027 (FNDE, 2024a) reflete, academicamente, um potencial desincentivo gerencial para lidar com o crescente estoque de passivos. Embora o Índice de Execução Orçamentária (IEO), sucessor da TEO, tenha atingido as metas em 2023 e 2024, com 101,00% e 106,00%, respectivamente, a ausência de uma meta de redução de passivos sugere uma aceitação institucional do desafio ou

uma despriorização estratégica da gestão da dívida (RAP), massivamente inflacionada pelo desempenho das emendas parlamentares.

Tal dinâmica ilustra o argumento de que a rigidez e a impositividade do mecanismo das emendas podem conduzir a uma "quebra do ciclo orçamentário" e gerar uma "ineficiência orçamentária" de natureza estrutural, afetando a capacidade da instituição de planejar e executar com efetividade (Oliveira, 2025). Em suma, a influência das emendas no FNDE se estabelece como um obstáculo tangível ao cumprimento dos objetivos estratégicos de eficiência da autarquia, dada a baixa performance e a inoperacionalidade na execução financeira desses recursos.

### Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo geral analisar a influência das emendas parlamentares na eficiência orçamentária do FNDE, à luz de seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI). A pergunta central buscou compreender como esse instrumento do Poder Legislativo impacta a racionalidade orçamentária no contexto institucional da autarquia. Em síntese, a pesquisa aponta que, embora as emendas sejam ferramentas constitucionais legítimas, elas impõem um desafio crítico à racionalização do planejamento. Esse impacto manifesta-se, sobretudo, por meio de um descolamento significativo na performance de execução orçamentária e financeira em comparação com a despesa discricionária planejada pelo Executivo, estabelecendo-se como um obstáculo tangível ao cumprimento dos objetivos estratégicos de eficiência da autarquia.

A análise, concentrada na execução orçamentária e financeira, demonstrou que as dotações provenientes de emendas, em especial as emendas individuais (RP 6) e de bancada (RP 7), apresentaram consistentemente indicadores de desempenho inferiores ao longo da série histórica (2019–2024), quando comparadas às despesas discricionárias não impositivas. Enquanto a impositividade garante uma Taxa de Empenho (TE) próxima da integralidade, verifica-se uma baixíssima conversão em Taxa de Pagamento (TP) no exercício. Essa inoperacionalidade é confirmada pela Taxa de Geração de Restos a Pagar (TGR) e pelo crescimento exponencial do estoque de passivos, exemplificado pelo saldo de RAP do RP 7, que saltou de R\$ 20,30 milhões em 2019 para R\$ 616,11 milhões em 2024. Tal dinâmica ilustra como a rigidez e a natureza exógena do mecanismo das emendas podem conduzir a uma “quebra do ciclo orçamentário” (Oliveira, 2025) e gerar uma ineficiência de natureza estrutural, afetando a capacidade da instituição de planejar e executar com efetividade. Embora a pesquisa não tenha se aprofundado na análise do mérito e do particularismo da alocação de tais recursos, a dinâmica de execução corrobora o argumento da literatura de que o orçamento impositivo e a alta discricionariedade parlamentar podem fragilizar a coordenação do planejamento governamental central (Pereira & Mueller, 2003).

A principal implicação prática deste estudo reside na necessidade de o FNDE promover uma revisão de seus indicadores estratégicos de gestão de recursos orçamentários e financeiros. A atual priorização do Índice de Execução Orçamentária (IEO) no PEI 2023–2027, ao negligenciar métricas cruciais de eficiência como a Taxa de Pagamento (TP), a Taxa de Geração de Restos a Pagar (TGR) e a análise do estoque de RAP a Pagar, reflete um potencial desincentivo gerencial para lidar com o passivo das emendas parlamentares. A inclusão dessas métricas no planejamento oficial é essencial para subsidiar a gestão e permitir o monitoramento proativo dessa inoperacionalidade sistêmica.

Como limitação da pesquisa, destaca-se o recorte temporal de seis anos (2019–2024), que poderia ser expandido para incluir o período anterior à obrigatoriedade constitucional das emendas (EC nº 86/2015), visando uma linha de base mais robusta para comparação dos indicadores de eficiência. Adicionalmente, a natureza restrita no acesso aos dados brutos do Siafi/Tesouro Gerencial impõe barreiras à transparência ativa, dificultando o controle social e a replicabilidade acadêmica por pesquisadores externos ao ecossistema de gestão federal.

Para dar continuidade a esta agenda, sugere-se que estudos futuros se concentrem na análise do mérito e do objeto dos gastos financiados por emendas ao FNDE. É oportuno identificar as principais ações orçamentárias contempladas, como aquisição de veículos, infraestrutura escolar e apoio a entidades, correlacionando-as aos objetivos estratégicos do PEI para uma conclusão definitiva sobre a existência de ineficiência alocativa na distribuição desses recursos. Adicionalmente, seria relevante desenvolver uma pesquisa que compare os valores das emendas em diferentes fases do ciclo orçamentário: a dotação inicial proposta pela autarquia (pré-PLOA), o valor consolidado pelo Executivo (PLOA) e o montante final aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) após a inclusão das emendas no Congresso. Tal análise forneceria *insights* sobre a real capacidade do FNDE de preservar ou adaptar seu planejamento estratégico diante da intervenção parlamentar.

## Agradecimentos

O autor agradece à Universidade Federal do Tocantins (UFT) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pelo apoio institucional e pela oportunidade de qualificação por meio do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

## Referências:

- Ames, B. (2012). Estratégia eleitoral no Brasil sob lista aberta e voto proporcional. *Cadernos Metrópole*, 14(27), 59–87.
- Brasil. (1964). *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- Brasil. (2001). *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110180.htm)
- Brasil. (2015). *Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)
- Brasil. (2019). *Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm)
- Brasil. (2022). *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Presidência da República. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm)
- Brasil. (2024). *Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024–2034*. Câmara dos Deputados. [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Projetos/Ato\\_2023\\_2026/2024/PL/pl-2614.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm)
- Bryson, J. M., & George, B. (2024). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (6th ed.). Wiley.
- Congresso Nacional. (2025). *Receita Corrente Líquida (RCL)*. Glossário Orçamentário. [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita\\_corrente\\_liquida\\_rcl](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rcl)
- Couto, L. F., & Rodrigues, J. M. (Orgs.). (2022). *Governança orçamentária no Brasil*. Ipea; Cepal. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-043-1>
- Faria, G. (2025, 25 de setembro). *Como o Legislativo capturou o orçamento*. Outras Palavras. <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/como-o-legislativo-capturou-o-orcamento/>
- Floridi, L., & Chiriatti, M. (2020). GPT-3: Its nature, scope, limits, and consequences. *Minds and Machines*, 30, 681–694. <https://doi.org/10.1007/s11023-020-09548-1>
- Fundação Getúlio Vargas. (2018). *Resumo institucional sobre o estudo “Pork is Policy: Dissipative Inclusion at the Local Level”*. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24850>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2018). *Plano Estratégico Institucional 2018–2022*. [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia/planejamento-estrategico/pei-2018-2022/plano\\_estrategico\\_fnde\\_2018\\_2022.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia/planejamento-estrategico/pei-2018-2022/plano_estrategico_fnde_2018_2022.pdf)
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2020). Portaria nº 213, de 27 de março de 2020. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 62, p. 32.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2021). Portaria nº 41, de 29 de janeiro de 2021. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 22, p. 45.

- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2022). Portaria nº 209, de 1º de abril de 2022. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 70, p. 38.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2023). Portaria nº 90, de 15 de fevereiro de 2023. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 38, p. 52.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2024a). *Plano Estratégico Institucional 2023–2027*. [https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia-planejamento-estrategico/pei-2023-2027/pei\\_2023.pdf](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-estrategia-planejamento-estrategico/pei-2023-2027/pei_2023.pdf)
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2024b). *Relatório de gestão 2024*. Ministério da Educação. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2024/orcamento-financeiro-e-contabil>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2024c). Portaria nº 170, de 28 de fevereiro de 2024. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 42, p. 29.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2025). Portaria nº 174, de 17 de fevereiro de 2025. Diário Oficial da União, Seção 1, nº 34, p. 41.
- Gimene, M., & Couto, L. F. (Orgs.). (2017). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Enap. <https://gimene.com.br/download/81/livros/2630/planejamento-e-orcamento-publico-no-brasil.pdf>
- Greggianin, E., Almeida, D. P., Gurgel, M., & Almeida, T. M. A. (2023). *Emendas orçamentárias e políticas públicas* (Estudo Técnico nº 06/2023). Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof-cd--no-06-2023--emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas>
- Inesc. (2025, 29 de abril). *Relatório revela parlamentarismo orçamentário com gastos de mais de R\$ 40 bi em emendas no ano passado*. <https://inesc.org.br/relatorio-revela-parlamentarismo-orcamentario-com-gastos-de-mais-de-r-40-bi-em-emendas-no-ano-passado/>
- Kruger, J. M. (2024). Strategic planning in the public sector: Analyzing its effects on local government performance. *IOSR Journal of Business and Management*, 26(10), 1–13. <https://doi.org/10.9790/487X-2610130113>
- Miningou, É. W. (2019). *Quality education and the efficiency of public expenditure: A cross-country comparative analysis* (Policy Research Working Paper 9077). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/751241575986941436/pdf/Quality-Education-and-the-Efficiency-of-Public-Expenditure-A-Cross-Country-Comparative-Analysis.pdf>
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2009). *Strategy safari: The complete guide through the wilds of strategic management* (2nd ed.). Pearson Education.
- Ministério da Educação. (2025). *Cartilha de emendas parlamentares 2025*. <https://www.gov.br/mec/pt-br/media/publicacoes/emendas-parlamentares-mec-2025.pdf>
- Ministério do Planejamento e Orçamento. (2023, 18 de abril). *Resposta ao pedido de acesso à informação n.º 03005.097558/2023-42* [Dados sobre Planos Orçamentários A4 e EB e classificações de RP 2]. Controladoria-Geral da União; Busca LAI. <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=5509551>
- Ministério do Planejamento e Orçamento. (2025). *Manual técnico do orçamento – MTO 2025*. Secretaria de Orçamento Federal. <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2025>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2020). *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/86331250-en>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e110af47-en>

- Oliveira, E. A., Silva, G. R., Silva, R. S. R., & Santos, S. A. (2025). Orçamento público: A importância dos instrumentos de planejamento nas etapas orçamentárias no contexto federal brasileiro. *Revista Scientia*, 10(4), 319–340. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17085786>
- Oliveira, W. V. (2025, 30 de janeiro). Emendas impositivas e a quebra do ciclo orçamentário. *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2025-jan-30/emendas-impositivas-e-a-quebra-do-ciclo-orcamentario/>
- Pereira, C., & Mueller, B. (2003). Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: A conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, 46(4), 735–771. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>
- Pires, M., & Resende, C. (2024, 15 de maio). *Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares* (Texto para Discussão n.º 15). IBRE/FGV. [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematika-das-emendas-parlamentares\\_0.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-05/td15-uma-avaliacao-da-problematika-das-emendas-parlamentares_0.pdf)
- Poister, T. H., & Streib, G. D. (1999). Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 308–325. <https://doi.org/10.2307/3380706>
- Rech, L. T., & Couto, L. F. (2024). Governança orçamentária e finanças públicas: Especificidades do caso brasileiro. In R. Baumann (Org.), *Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: Governança pública* (Vol. 3, pp. 21–54). Ipea. <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap1>
- Scheren, D., Machado, J. C., & Oro, J. R. (2024). Planejamento e orçamento público: uma revisão bibliométrica internacional. *Revista de Contabilidade e Controladoria*, 16(2), 29–47. <https://doi.org/10.5380/rcc.v16i2.90048>
- Sousa, G. de M. (2024). Eficiência e transparência na administração pública: Desafios e perspectivas para uma gestão responsável e inovadora. *Revista Foco*, 17(11), e7044. <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n11-252>
- Supremo Tribunal Federal. (2022). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 850/DF*. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgamento em 14 de dezembro de 2022. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5692636&ext=RTF>
- Tribunal de Contas da União. (2025). *Acórdão nº 1.271/2025 – Plenário*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1271/COPIATIPO%253A%2528%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522%2529%2520COPIACOLEGIADO%253A%2528%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2529%2520ANOACORDAO%253A%2528%25222025%2522%2529/score%2520desc/0>
- Vasconcelos, E. S., Santos, F. A., & Amorim, L. R. (2024). Princípios fundamentais e impactos das políticas fiscais e do orçamento público: Perspectivas para a eficiência e transparência na administração pública. *Revista Científica Multi-institucional*, 28(135), 1–17. <https://revistaft.com.br/principios-fundamentais-e-impactos-das-politicas-fiscais-e-do-orcamento-publico-perspectivas-para-a-eficiencia-e-transparencia-na-administracao-publica/>
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *The Journal of Political Economy*, 89(4), 642–664.