

A Ascensão da Impositividade Orçamentária no Brasil (2015-2024): Evolução das Emendas Parlamentares Federais e o Espelhamento no Estado de Minas Gerais

The Rise of Budget Impositivity in Brazil (2015-2024): Evolution of Federal Parliamentary Amendments and Mirroring in the State of Minas Gerais

El auge de la impositividad presupuestaria en Brasil (2015-2024): evolución de las enmiendas parlamentarias federales y reflejos en el estado de Minas Gerais

Grupo temático 09 - Agenda, formulação e Implementação de Políticas Públicas

Stanley Araújo Pena, Universidade Estadual de Montes Claros em associação com a Academia de Polícia Militar de Minas Gerais

Francis Albert Cotta Formiga, Universidade Estadual de Montes Claros em associação com a Academia de Polícia Militar de Minas Gerais

Robson Romie Lopes Pereira, Academia de Polícia Militar de Minas Gerais

RESUMO

Compreender o conceito e conhecer os principais marcos legais sobre o orçamento público é fundamental para o exercício da cidadania, sobretudo, em momentos em que a sociedade discute a participação direta do Poder Legislativo na destinação de recursos por meio das emendas parlamentares. Sabendo do *gap* de estudos em Administração e Ciência Política que debatem sobre emendas parlamentares e tratando-se de um tema relativamente novo e com notória relevância política e econômica, apresenta-se a presente pesquisa. O objetivo principal é analisar a forma como as emendas parlamentares federais evoluíram historicamente no orçamento público brasileiro no decênio 2015 a 2024. Em caráter secundário, a pesquisa possui os objetivos de apresentar as principais modalidades de emendas parlamentares federais e analisar os reflexos das emendas parlamentares federais junto ao Estado de Minas Gerais. Aplicando-se a revisão de literatura, conclui-se que o volume de recursos destinados às emendas parlamentares aumentou ao longo do decênio 2015-2024 e que ainda não há uma decisão final do STF que apazigue a discussão. Como sugestão para estudos futuros, propõe-se analisar os reflexos das emendas parlamentares junto aos demais entes da Federação.

Palavras-chave: Orçamento Público. Emendas Parlamentares. Pacto Federativo. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Understanding the concept and knowing the main legal frameworks on the public budget is fundamental for the exercise of citizenship, especially at times when society discusses the direct participation of the Legislative Branch in the allocation of resources through parliamentary amendments. Knowing the *gap* of studies in Administration and Political Science that debate on parliamentary amendments and dealing with a relatively new theme with notorious political and economic relevance, the present research is presented. The main objective is to analyze how federal parliamentary amendments have historically evolved in the Brazilian public budget from 2015 to 2024. Secondarily, the research aims to present the main modalities of federal parliamentary amendments and to analyze the effects of federal parliamentary amendments on the State of Minas Gerais. Applying the literature review, it is concluded that the volume of resources allocated to parliamentary amendments increased over the 2015-2024 decade and that there is still no final decision from the STF that appeases the discussion. As a suggestion for future studies, it is proposed to analyze the effects of parliamentary amendments on the other entities of the Federation.

Keywords: Public Budget. Parliamentary Amendments. Federative Pact. Public Policies.

RESUMEN

Comprender el concepto y conocer los principales marcos legales del presupuesto público es fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, especialmente en tiempos en que la sociedad debate la participación directa del Poder Legislativo en la asignación de recursos mediante enmiendas parlamentarias. Conociendo la *carencia* de estudios en Administración y Ciencia Política que debaten sobre enmiendas parlamentarias y abordando un tema relativamente nuevo de notoria relevancia política y económica, se presenta la presente investigación. El objetivo principal es analizar cómo han evolucionado históricamente las enmiendas parlamentarias federales en el presupuesto público brasileño desde 2015 hasta 2024. En segundo lugar, la investigación tiene como objetivo presentar las principales modalidades de las enmiendas parlamentarias federales y analizar los efectos de las enmiendas parlamentarias federales en el Estado de Minas Gerais. Aplicando la revisión bibliográfica, se concluye que el volumen de recursos asignados a las enmiendas parlamentarias aumentó durante la década 2015-2024 y que aún no existe una decisión final del STF que apacigue el debate. Como sugerencia para futuros estudios, se propone analizar los efectos de las enmiendas parlamentarias sobre las demás entidades de la Federación.

Palabras clave: Presupuesto Público. Enmiendas parlamentarias. Pacto Federativo. Políticas públicas.

1. Introdução:

A sociedade possui diversas necessidades, como segurança, saúde, educação, transporte, mobilidade e emprego. Assim, o Estado, por meio da Administração Pública, e a sociedade, por meio de suas instituições, se organizam para identificar, selecionar, planejar e executar as medidas para o atendimento das necessidades, tornando-as em políticas públicas. Por sua vez, as políticas públicas sinalizam o conjunto de programas e decisões a serem adotadas pelas instituições ao longo de determinado período, com vistas ao atendimento das necessidades apresentadas pela sociedade (TCU, 2020).

Uma parte essencial na gestão das políticas consiste em consignar adequadamente os recursos orçamentários para a implementação das vontades políticas. Surge o conceito de orçamento público, que pode ser definido como o instrumento de planejamento e gestão utilizado pelo governo para estimar receitas e planejar despesas, alocando-se meios para a implementação das políticas públicas e, por conseguinte, o alcance das necessidades da sociedade. Assim, o orçamento público reflete as prioridades e acena o grau de importância que o governo reserva para cada necessidade da sociedade (Höfling, 2001; Minas Gerais, 2019).

As emendas parlamentares orçamentárias são indicações realizadas por Senadores, Deputados e Vereadores, de uma parte do orçamento para o atendimento de políticas públicas (Ferreira, 2021). O valor é indexado em percentual da Receita Correntes Líquida (RCL).

A consignação de parte do orçamento destinado às emendas parlamentares iniciou no ano de 2015, no âmbito do Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 86 e correspondiam ao valor de 1,2% da RCL (Brasil, 1988a). No ano de 2026, as emendas parlamentares federais possuem a reserva de 2,0% da RCL e há uma notável discussão em torno da constitucionalidade das emendas parlamentares individuais no Supremo Tribunal Federal por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854.

Não obstante esse elevado grau de importância, ao realizar uma revisão integrativa de literatura, constata-se uma significativa ausência de obras que tratem da evolução histórica das emendas parlamentares federais.

Para tanto, estabeleceu-se a seguinte pergunta-problema: de que forma as emendas parlamentares federais evoluíram em parâmetros históricos no orçamento público brasileiro no decênio 2015 a 2024? Como objetivo principal, por conseguinte, analisou-se em parâmetros históricos a evolução das emendas parlamentares federais no orçamento público brasileiro no decênio 2015 a 2024.

Estabeleceu-se os seguintes pontos como objetivos específicos: apresentar as principais modalidades de emendas parlamentares federais e discutir os impactos normativos das Emendas Constitucionais federais no arcabouço orçamentário do Estado de Minas Gerais.

A pesquisa teve como delimitação temporal o recorte de 10 anos (décênio 2015 a 2024). Selecionou-se o ano de 2015 como marco histórico inicial para a pesquisa dada a previsão da Emenda Constitucional nº. 86/2015, cuja inovação jurídica consiste na consignação, pela primeira vez, das emendas orçamentárias impositivas no Brasil.

Quanto à metodologia de pesquisa, coletaram-se dados em fontes secundárias documentais e bibliográficas em especial, no *Science Direct*, *J Stor*, *Google Acadêmico*. Quanto aos fins, classifica-se a pesquisa como descritiva, com o emprego de abordagem dedutiva. Utilizou-se o método monográfico, e quanto à natureza dos dados, a pesquisa é classificada como qualitativa.

2. Orçamento Público

De forma breve, enquanto o orçamento público consiste nos meios alocados para a implementação das políticas públicas, tem-se que as políticas públicas são as principais necessidades da sociedade estabelecidas em uma agenda política (ENAP, 2014a, 2017a; MINAS GERAIS, 2019; TCU, 2020).

Naturalmente, as necessidades da sociedade tendem a ser consideravelmente superiores à respectiva capacidade de atendimento do poder público, dada a finitude dos recursos. Essa limitação para o atendimento das necessidades frente a uma finitude de recursos é conhecida na doutrina como “possível orçamentário”:

As escolhas orçamentárias em matéria de políticas públicas levam, ainda, à questão do possível orçamentário. Trata-se de construção teórica, com origem no Direito alemão, segundo a qual a despesa pública é condicionada pela suficiência de recursos, os quais devem ser alocados na lei orçamentária pelos poderes políticos, ficando as prestações positivas derivadas de políticas públicas sujeitas à reserva do possível, indigitada como limite de fato e de direito (Minas Gerais, 2019, p. 29)

Ou seja, as políticas públicas perpassam pela etapa da tomada de decisão, onde um dos principais critérios a serem considerados é a existência de fontes financiadoras capazes de implementar as ações para o atendimento das necessidades agendadas pela sociedade. Assim, o orçamento público cumpre o papel de assegurar recursos arrecadados pelo Estado para o atendimento das principais necessidades da sociedade (MINAS GERAIS, 2019).

Há diversos conceitos estabelecidos para o orçamento público. Um dos mais comumente observados é o estabelecido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que o define como um instrumento de planejamento, em que se relacionam os recursos a serem empregados pelo governo em virtude das arrecadações em geral. Assim, o orçamento público é discutido pelo Poder Legislativo, que o aprova em formato de Leis Orçamentárias e autoriza a realização de despesas em um determinado período. A finalidade é o funcionamento dos serviços públicos e ao atendimento das necessidades da sociedade (ENAP, 2017b).

De forma análoga, o Governo Federal estabelece que o orçamento público é o instrumento utilizado pelo Poder Público para planejar a utilização de recursos arrecadados com os tributos. Quanto à finalidade do orçamento público, tem-se que se destina ao atendimento das necessidades da sociedade, por meio do planejamento, que contempla a estimativa das receitas que se espera arrecadar em determinado tempo e a respectiva fixação de despesas a serem efetuadas com o recurso arrecadado (BRASIL, 2024h).

O orçamento público é regido por um extenso arcabouço legal, cuja amplitude varia da Constituição Federal até mesmo a atos normativos, como as Portarias Interministeriais. Esses dispositivos estabelecem uma estrutura capaz de descrever como o orçamento deve ser planejado, executado e realizada a prestação de contas.

3. Emendas Parlamentares Federais

Em caráter semântico, pode-se dizer que orçamento público é uma peça de tecido, a qual as destinações realizadas pelos congressistas, constituem nas emendas, ou seja, nas costuras realizadas junto a esse tecido. Por sua vez, em caráter jurídico, tem-se que as emendas parlamentares federais (EPF) são modificações propostas pelos Deputados Federais e Senadores ao orçamento público federal brasileiro devidamente previstas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas emendas permitem que os congressistas destinem recursos para áreas específicas, como obras de infraestrutura, saúde, educação, ou outros setores de interesse da população, sobretudo, pelas pautas políticas que representam (Brasil, 2024d).

ARTIGO

Até o ano de 2015, não havia um percentual do orçamento destinado à livre indicação de recursos pelos parlamentares brasileiros. Ou seja, os congressistas indicavam as prioridades de atendimento das políticas públicas, porém, a efetiva execução das indicações permanecia sob avaliação do Poder Executivo Federal, gerando, ao longo dos anos, atritos junto ao Poder Legislativo Federal.

Doravante, serão debatidos os principais e recentes fatos relacionados às emendas parlamentares que, posteriormente, tornaram-se positivadas na Constituição Federal e na apropriação de parte do orçamento pelo Poder Legislativo Federal, cuja execução é obrigatória.

3.1 *As Emendas Parlamentares Individuais nas LDO 2014 e 2015*

A discricionariedade em torno das emendas ao orçamento tornou-se um ponto de litígio entre os parlamentares, em especial, pelas crises política e econômica que assolavam o país no governo Dilma Rousseff. Assim, o Congresso Nacional consignou no projeto da LDO de 2014, que posteriormente tornou-se na Lei Federal nº. 12.919/2013, a obrigatoriedade da execução orçamentária para as Emendas Parlamentares Federais Impositivas (EPFI), no percentual de 1,2% da RCL do exercício anterior (Brasil, 2013). Abaixo segue o trecho da LDO 2014 com a vinculação do orçamento para as emendas parlamentares:

Trecho da Lei Federal nº. 12.919/2013: vinculou o repasse das EPFI:

[...] Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2013).

Embora essa medida limitasse o poder de influência do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo, as barganhas em torno da liberação do orçamento das emendas foram mantidas (Assis, 2020). Por vezes, o Poder Executivo condicionou o repasse das emendas em votação de pautas de interesse do Governo. Um exemplo dessa negociação foi o Decreto Federal nº. 8.367, de 28 de novembro de 2014, que elevou o repasse das emendas de R\$ 7.880.000.000,00 (sete bilhões, oitocentos e oitenta milhões de reais) para R\$ 10.032.697.201,00 (dez bilhões, trinta e dois milhões, seiscentos e noventa e sete mil, duzentos e um reais). Porém, esse mesmo decreto, condicionou o repasse à aprovação do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 36, de 2014, que estava em tramitação no Congresso Nacional. O escopo do projeto de lei era os ajustes no superávit do orçamento público brasileiro (Brasil, 2014a, 2014b).

Assim, o repasse das emendas parlamentares era tido como moeda de troca entre os Poderes Executivo e Legislativo.

No ano de 2014, durante a elaboração da LDO 2015, os parlamentares se organizaram e propuseram novamente o repasse de 1,2% da RCL para as emendas orçamentárias. Essa proposta foi ratificada e ficou consignado nos artigos 55 e 56 da Lei Federal nº. 13.080, de 02 de janeiro de 2015, que instituiu a LDO 2015, o respectivo repasse para as emendas parlamentares (Brasil, 2015a; Ribeiro, 2022a).

Não obstante a previsão na LDO 2015, o Poder Executivo tinha a autonomia e a liberdade para distribuir as EPFI, o que de certa forma provocava alguns atritos junto ao Poder Legislativo. Esses fatos foram noticiados pela imprensa, conforme reportagem publicada em 30/07/2015 no jornal eletrônico InfoMoney. A reportagem descreve o cenário para a liberação das emendas parlamentares:



ARTIGO

SÃO PAULO – Em busca de um melhor relacionamento e para acalmar parlamentares, a presidente Dilma Rousseff autorizou a liberação, até dezembro, de cerca de R\$ 4,9 bilhões referentes a restos a pagar de emendas parlamentares de 2014 e anos anteriores, segundo o jornal Folha de S. Paulo. A primeira “leva”, de R\$ 700 milhões, foi liberada na semana passada.

“São R\$ 4,9 bilhões que começaram a ser liberados com R\$ 700 milhões na semana passada. Vai ser espaçado [o pagamento] em agosto, setembro e outubro”, afirmou o líder do governo no Senado, Delcídio Amaral (PT-MS), ao jornal.

A primeira liberação de recursos a parlamentares é uma tentativa do governo de acalmar deputados e senadores em meio às crises política e econômica. A demora para liberar as emendas estava atrapalhando a articulação política do governo. Deputados dizem estar sendo pressionados por prefeitos em suas bases eleitorais que, às vésperas das eleições, não têm recursos para executar as obras.

A insatisfação refletiu algumas votações importantes no Congresso, como a das medidas de ajuste fiscal, que contaram com “traições” da base aliada.

Mais cedo, o jornal O Estado de S. Paulo fez reportagem destacando a liberação de R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares, além de fazer menção à reunião da presidente Dilma com os governadores [...] (Jornal Eletrônico InfoMoney, 2015).

Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/para-acalmar-base-dilma-autoriza-liberacao-de-r-49-bilhoes-em-emendas-parlamentares/> Acesso em: 05 de março de 2025.

Os experimentos de reserva orçamentária nas LDO's 2014 e 2015 marcam um significativo empoderamento do Poder Legislativo na política brasileira, visto que positivavam uma parte do orçamento para indicação por parte dos Congressistas(Ribeiro, 2022b).

Entretanto, as Leis Orçamentárias precisavam ser debatidas anualmente, o que naturalmente exigia certa habilidade dos Deputados e Senadores em renegociarem e renovarem a manutenção de parte do orçamento para as EPFI. Observa-se ainda que a previsão dos repasses das emendas parlamentares nas LDO's 2014 e 2015 não foi suficiente para assegurar a distribuição do orçamento de forma perene e segura para atendimento as demandas apresentadas pelos Congressistas, visto que o Poder Executivo manteve as negociações para o efetivo repasse dos valores.

3.2 Os reflexos da Emenda Constitucional nº. 86/2015

Os atritos para o repasse das emendas parlamentares individuais continuavam e provocaram um movimento político no Congresso Nacional para angariar maior impositividade na destinação de recursos. O resultado disso foi a promulgação da Emenda Constitucional nº. 86, de 17 de março de 2015, que tornou obrigatório o repasse de 1,2% da RCL para a destinação, por parte dos Deputados e Senadores, por meio das emendas parlamentares federais. Ou seja, as emendas parlamentares tornaram-se impositivas por meio de previsão constitucional (Assis, 2020).

Além das EPFI, os Congressistas previram nas LDO de 2016 a 2018 um outro tipo de repasse, chamado de Emenda Parlamentar de Bancada Estadual ou simplesmente Emendas de Bancada. As emendas de bancada são proposições orçamentárias conjuntas realizadas por Deputados e Senadores que integram a bancada de um estado ou região. Assim, parte do orçamento é disponibilizada mediante a emenda que representa um estado ou região, visando atender demandas de interesses comuns ou regionais dessas localidades(Ribeiro, 2022a). O percentual previsto para o atendimento das emendas de bancada nas LDO 2016 foi de 0,6% da RCL. Já nas LDO de 2017 e 2018 o percentual foi de 0,8% da RCL (Brasil, 2015b, 2016b, 2017).

O repasse das EPFI e de bancada ocorriam mediante a celebração de um instrumento celebrado entre a União e as instituições elegíveis ao recebimento de recursos (Brasil, 2016a). Porém, as regulamentações para a liberação de recursos eram complexas e de análise longa, em especial, no que concerne às obras, o que inviabilizava a execução das indicações dos parlamentares (Brasil, 2019a). O resultado era a insatisfação dos congressistas que indicavam as emendas, mas não havia a respectiva implementação, dado o rígido processo de aprovação,

celebração dos instrumentos e finalmente o repasse de valores. Abaixo apresentam-se os valores alocados nas emendas de bancada no período de 2020 e 2024, por meio da Tabela 1 e Gráfico 1:

Tabela 1 - Valores empenhados nas Emendas de Bancada. Período: 2020 a julho de 2024

Ano	Valores empenhados em Emendas de Bancada
2020	R\$ 6.501.863.894,00
2021	R\$ 7.223.110.314,86
2022	R\$ 5.791.300.242,31
2023	R\$ 7.620.003.818,37
2024	R\$5.976.850.621,01

Fonte: (Brasil, 2024a).

Observando a Tabela 1, nota-se que os valores das Emendas de Bancada não seguem uma linha de crescimento constante, apresentando oscilações significativas. Houve uma queda brusca em 2022 (R\$ 5,7 bi) em relação a 2021 (R\$ 7,2 bi). Por sua vez, nota-se uma elevada elevação em 2023 (R\$ 7,6 bi).

Essa flutuação demonstra que, diferentemente das emendas individuais, as de bancada possuem uma dinâmica de negociação coletiva mais sensível ao cenário político e às janelas de empenho do Governo Federal, o que dificulta o planejamento de longo prazo para os estados que dependem desses recursos.

3.3 Os reflexos da Emenda Constitucional nº. 105/2019

Frente à dificuldade de se implementarem as políticas públicas com recursos provenientes de emendas parlamentares e visando ampliar o poder dos Deputados Federais e Senadores na destinação do orçamento público, o Congresso Nacional passou a discutir a possibilidade de realizar novos ajustes na CF 1988. Basicamente, duas principais estratégias políticas foram estabelecidas: a PEC nº. 34/2019 e a PEC nº. 48/2019 (Ribeiro, 2022a).

A PEC nº. 34/2019 tornou-se, após tramitação, na EC nº 100/2019, de 26/06/2019. Essa alteração tornou impositiva as emendas de bancada de parlamentares de Estado e do Distrito Federal, afixando o valor em 1,0% da RCL.

Já a PEC nº. 48/2019, tinha como escopo adotar medidas para fomentar celeridade e efetividade na liberação de recursos indicados pelos Congressistas, em especial, quanto às obras. Durante as tramitações da PEC nº. 48/2019, o Deputado Federal Eduardo Bismarck (PDT-CE) requereu informações ao Tribunal de Contas da União (TCU). A finalidade era verificar se a Corte exercia algum tipo de avaliação de desempenho da Caixa Econômica Federal (CEF) na análise dos contratos de repasses destinados aos Municípios. Segundo consta nos requerimentos, parte dos municípios não conseguia solucionar os impedimentos apresentados pela CEF e o recurso não era disponibilizado. Por conseguinte, a política pública indicada pelo parlamentar não era implementada. De forma análoga, houve requerimento endereçado ao Ministro de Estado da Economia para apresentar as razões pelas quais a CEF dificultava a liberação de recursos referentes a emendas parlamentares (Brasil, 2019b).

Os atritos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo levaram à nova alteração na CF 1988, por meio da promulgação da EC nº. 105, de 12/12/2019. A novidade consiste no estabelecimento de duas formas de repasse de recursos provenientes de EPFI: a transferência especial e a transferência com finalidade definida.

Na transferência especial, que também ficou conhecida como “emenda pix”, os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio. Ou seja, o recurso é repassado diretamente para o ente federado e este, por sua vez, implementa as políticas públicas, como se o recurso fosse do próprio ente federado. Nas transferências especiais pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos devem ser aplicados em despesas de capital (Brasil, 1988a).

Já nas transferências com finalidade definida os recursos tornam-se vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e são aplicados nas áreas de competência constitucional da União. Para essa modalidade de transferência há a necessidade de celebrar um instrumento entre as partes. Os valores das emendas individuais disponibilizadas por meio das transferências especiais e finalidade definida encontram-se plotadas na Tabela 2:

Tabela 2 - Valores das emendas parlamentares individuais. Período: 2020 e 2024

Ano	Finalidade Definida	Transferência Especial	Total
2020	R\$ 8.606.741.157,11	R\$ 621.218.088,00	R\$ 9.227.961.265,11
2021	R\$ 7.417.331.722,81	R\$ 2.038.563.762,00	R\$ 9.455.897.505,81
2022	R\$ 7.400.838.661,33	R\$ 3.316.992.736,00	R\$ 10.717.833.419,33
2023	R\$ 13.808.367.089,24	R\$ 7.078.911.815,00	R\$ 20.887.280.927,24
2024	R\$ 13.670.939.795,51	R\$ 7.682.452.727,00	R\$ 21.353.394.546,51

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (Brasil, 2024a).

A criação da Transferência Especial representa a vitória do pragmatismo parlamentar sobre o rigor processual. Ao eliminar a necessidade de convênio, o Congresso retirou do Executivo uma importante ferramenta de controle que este possuía: a análise técnica de viabilidade. Ou seja, passou-se a focar na eficiência alocativa.

Observa-se ainda que em 2020 as Transferências Especiais eram apenas de R\$ 621 milhões. Em 2024, saltaram para R\$ 7,6 bilhões, o que representa um aumento de mais de 1.100% em apenas cinco anos. Ou seja, a preferência dos parlamentares pela Transferência Especial em detrimento da "Finalidade Definida" é nítida. Constata-se que o parlamentar prioriza o recurso que chega na ponta de forma direta, mesmo que isso signifique menos controle sobre como o ente federado aplicará o recurso.

3.4 Os reflexos da Emenda Constitucional nº. 16/2022

Entre 2014 e 2022, os Deputados Federais e Senadores indicaram 1,2% da RCL em emendas parlamentares, sendo que 50% deveriam ser destinados às políticas públicas de saúde (Brasil, 1988a). Porém, no ano de 2022, o Poder Legislativo propôs um reajuste no percentual a ser indicado por meio da EC nº. 126, de 21/12/2022. Assim, as EPFI passaram a ser de 2,0% da RCL. Esse reajuste reforçou ainda mais a autonomia e a influência do Poder Legislativo na destinação de recursos e provocou efeitos nos Estados e Municípios brasileiros, visto que passaram a prever nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas esse novo percentual, em espelhamento ao que ocorreu no plano federal.

Sob a ótica da gestão, essa alteração legislativa contribui para que uma parcela ainda maior do orçamento já nasça "carimbada". O Executivo perde capacidade de manobra para lidar com imprevistos ou para priorizar grandes projetos de governo, uma vez que o destino de 2% da receita bruta (RCL) passa a ser decidido de forma fragmentada por centenas de parlamentares.

Paralelamente, essa mudança caracteriza uma mudança no papel do parlamentar brasileiro: de legislador (quem cria leis) para gestor de recursos. Com 2% da RCL em mãos, deputados e senadores passam a atuar diretamente na execução de políticas públicas na ponta (compras de equipamentos, obras locais), competindo ou colaborando diretamente com as prioridades dos órgãos técnicos.

3.5 Emendas Parlamentares de Comissão

Conforme previsão constitucional, o PPA, a LDO e a LOA são leis de iniciativa privativa e vinculada do Poder Executivo. A Constituição prevê ressalvas, como as propostas orçamentárias do Poder Judiciário, Ministério

ARTIGO

Público e Defensoria Pública, dentre outros, que possuem autonomia orçamentária e financeira e, portanto, elaboram as suas próprias propostas orçamentárias. Porém, cabe ao Poder Executivo compilar todas as propostas, inclusive, das instituições que possuem competência e autonomia orçamentária e financeira, e enviá-las ao Congresso Nacional, em uma única proposta, para fins de análise por parte da Comissão Mista de Orçamento (Brasil, 1988b; Ribeiro, 2022b).

Ao recepcionar a proposta de PPA, LDO e LOA, os parlamentares realizam alterações e propõem emendas ao orçamento, em especial, pelas Comissões existentes, como as de saúde, educação, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, dentre outras. Como legítimos representantes da população e cientes das necessidades, os parlamentares articulam-se para atenderem as suas bases políticas. Após a votação, a LDO e a LOA seguem para a execução, por parte do Poder Executivo, no ano seguinte (Brasil, 2024d).

A indicação de obras e aquisição de bens e serviços para atendimento das bases políticas, até então, era realizada pelo Poder Legislativo Federal, nas consignações da LDO e LOA. Entretanto, o Poder Executivo não possuía a obrigação de implementar integralmente as propostas relacionadas na LOA e na LDO, visto que as indicações apresentadas nas leis orçamentárias possuem a natureza autorizativa e não vinculada. Ou seja, poderiam ou não ser implementadas, consoante ao interesse do Poder Executivo. O resultado desse processo era a considerável discricionariedade que o Poder Executivo possuía, à época, para barganhar com o Poder Legislativo, em especial, para votar projetos de interesse (Ribeiro, 2022b).

Abaixo, seguem os valores empenhados com recursos disponibilizados por meio das emendas de comissão entre 2020 a 2024:

Tabela 3 - Valores das emendas de comissão com projeção de tendência. Período: 2020 e 2024

Ano	Valor da Emenda de Comissão
2020	R\$ 577.712.167,06
2021	R\$ 0,00
2022	R\$ 308.082.458,38
2023	R\$ 6.872.504.421,23
2024	R\$ 10.134.741.641,90

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (Brasil, 2024b).

Observa-se que as Emendas de Comissão tornaram-se o novo motor do orçamento impositivo. Enquanto as emendas individuais são pulverizadas, os R\$ 10 bilhões das comissões em 2024 representam um poder de investimento setorial que rivaliza com o dos próprios Ministérios.

A análise ainda sugere que as Comissões funcionam como "legítimos representantes" de setores específicos. Em última análise, a robustez financeira adquirida pelas Comissões em anos recentes pode ser interpretada como um sintoma da crise do planejamento centralizado. Quando o Legislativo assume, de forma impositiva, o papel de indicar despesas vultosas, ocorre um esvaziamento da capacidade de coordenação dos Ministérios e órgãos técnicos. A política pública deixa de ser uma estratégia nacional unificada para se tornar um mosaico de intervenções pontuais apresentadas por maiorias políticas conjunturais do Congresso.

Esse cenário de 'semipresidencialismo orçamentário' desafia a eficiência da administração pública, uma vez que a execução financeira passa a ignorar, por vezes, os diagnósticos técnicos em favor de uma distribuição de recursos que atende à lógica da sobrevivência política dos grupos de interesse dominantes nas comissões."

3.6 Emendas de Relatoria

As emendas individuais e de bancada estão positivadas na CF 1988. Porém, além destas, havia uma modalidade de emenda implementada através de previsão nas leis orçamentárias e em Resolução: tratava-se das emendas do relator-geral do orçamento ou emendas de relatoria. Estas, por sua vez, consistem no direcionamento de recursos

ARTIGO

realizados pelo relator-geral do orçamento em áreas amplas ou programas de grande alcance e as emendas de comissão. No ano de 2020, houve empenho de valores destinados a atender as emendas de relatoria.

A Resolução nº. 02, de 01 de dezembro de 2021 – Congresso Nacional veio a normatizar o limite da emenda do relator-geral do orçamento. O limite estabelecido foi a soma destinada as emendas individuais e de bancada (Assis, 2020; Ribeiro, 2022a).

A ausência de mecanismos que permitissem a rastreabilidade dos valores, associada à inexistência de critérios objetivos para a concessão e ao elevado grau de discricionariedade na distribuição das emendas de relatoria, contribuíram para que houvesse o questionamento perante o STF. Foram protocolados quatro Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): 850, 851, 854 e 1014. Ao final, o STF referendou a inconstitucionalidade da emenda de relatoria nos preceitos em que eram estabelecidos. A seguir, apresenta-se o trecho da decisão do STF acerca do julgamento das citadas ADPFs:

Extrato da Decisão das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 exarada pelo STF em 19/12/2022

[...] No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais [...] (STF, 2022).

Assim, as emendas de relatoria foram vigentes até 2022 e, posteriormente, foram declaradas inconstitucionais. Os valores das emendas disponibilizadas por meio do relator geral do orçamento e de comissão encontram-se descritas abaixo:

Tabela 4 - Valores das emendas parlamentares do relator geral do orçamento. Período: 2020 a 2024

Ano	Valores empenhados em Emenda de Relatoria
2020	R\$ 21.233.190.173,25
2021	R\$ 16.719.609.211,00
2022	R\$ 8.640.941.812,17
2023	R\$ 0,00
2024	R\$ 0,00

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de (Brasil, 2024a).

Tem-se que a decisão do STF em 2022 operou como um mecanismo de 'reinstitutionalização' do orçamento público. Ao vedar o uso de indicadores orçamentários para atender a indicações de beneficiários não vinculados aos órgãos da Administração Pública, a Corte buscou devolver o orçamento ao seu rito constitucional originário. Sob a ótica da gestão pública, essa mudança impõe o retorno da tecnicidade: o recurso volta a exigir, em tese, uma vinculação a programas de governo e planos plurianuais, dificultando a continuidade de práticas orçamentárias de natureza puramente discricionária e sem critérios objetivos de equidade e mensuração de resultados.

3.7 Análise Geral das Emendas Parlamentares Federais

É notável o gradual empoderamento que o Poder Legislativo Federal passou a ter na distribuição dos orçamentos, em especial, a partir da LDO 2014, na qual foi positivado em lei o percentual de 1,2% da RCL para destinação por parte dos Congressistas. Essa influência do Poder Legislativo foi ainda fortalecida, em 2022, quando o percentual dos valores disponibilizados para emendas passou a ser de 2,0% da RCL. A tabela 5 apresenta a evolução da soma das emendas entre 2020 a 2024:

Tabela 5 - Soma dos valores das emendas individuais, de comissão e de bancada. Período de 2020 a 2024:

Emenda	Emenda Individual	Emenda de Comissão	Emenda de Bancada	Total das Emendas
2020	R\$ 9.227.959.245,11	R\$57.771.216.706,00	R\$6.501.863.894,00	R\$ 16.307.537.326,17
2021	R\$ 9.455.8945.484,81	R\$ 0,00	R\$7.223.110.314,86	R\$ 16.679.007.820,67
2022	R\$10.717.831.397,33	R\$ 308.082.458,38	R\$5.791.300.242,31	R\$ 16.817.216.120,02
2023	R\$20.887.278.904,24	R\$6.872.504.421,23	R\$.620.003.818,37	R\$ 35.379.789.166,84
2024	R\$ 1.353.392.522,51	R\$10.134.741.641,90	R\$5.976.850.621,01	R\$ 37.464.986.809,42

Fonte: (Brasil, 2024a).

O orçamento público é um dos pilares mais importantes da política e da economia. Assim, as emendas parlamentares têm o potencial de impulsionar o desenvolvimento econômico local e regional, gerar empregos, fortalecer a indústria, promover o crescimento sustentável das comunidades e influenciam diretamente as eleições. Logo, em dada medida, é comum compreender as disputas pelo domínio do orçamento público.

Naturalmente, é preciso separar a atuação dos Poderes, de forma a equilibrar a distribuição dos recursos e efetivar as políticas públicas, cumprindo assim a função do orçamento. Nesse aspecto, verifica-se a oportuna atuação do STF ao equilibrar a função alocativa do orçamento, tornando inconstitucionais as emendas de relatoria. Tem-se que essa modalidade concentrava um alto valor orçamentário para ser distribuído consoante aos interesses de um pequeno grupo político, com critérios subjetivos e sem a transparência devida.

Constata-se que o estágio atual das emendas parlamentares federais é fruto de acirrados debates entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, em especial, nos anos de 2013 e 2014, com pontuais intervenções do Poder Judiciário. Pode-se considerar como marco inicial da positivação das emendas parlamentares a vinculação ocorrida na CF 1988 após a EC nº. 85/2015, que consignou a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira por meio das EPFI, no percentual de 1,2% da RCL, junto ao texto constitucional(Brasil, 1988a).

A destinação das emendas não é um produto acabado e está em constante debate. Em agosto de 2024, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) impetrou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7697 junto ao STF. Em síntese, o partido pede a declaração de inconstitucionalidade dos artigos da CF 1988 que preveem as emendas parlamentares, sob as alegações de que tais dispositivos introduziram uma desestruturação na separação dos poderes e na alocação de recursos, na medida em que transferiu importante parte da prerrogativa de gestão orçamentária do Poder Executivo para o Legislativo. Ainda de acordo com o PSOL, as emendas introduziram um semipresidencialismo orçamentário.

A ADI nº. 7697 ainda está em tramitação, sendo que o STF em sede cautelar já recomendou uma série de medidas para tornar rastreáveis e mais transparentes a distribuição e o emprego das emendas parlamentares(STF, 2024).

Nota-se ainda uma reverberação dos efeitos das emendas federais nas políticas estadual e municipal, visto que os Estados e Municípios passaram a prever as emendas parlamentares em sua respectiva esfera de atuação.

4 Impactos normativos das Emendas Constitucionais federais no arcabouço orçamentário do Estado de Minas Gerais

É comum as principais discussões ocorridas no Congresso Nacional reverberarem nos outros entes da federação. Nesse aspecto, a vinculação do orçamento a ser destinado aos parlamentares também produziu efeitos nos demais entes.

A adoção das emendas parlamentares nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, após sua previsão no plano federal, exemplifica a interdependência entre os níveis de governo, bem como a influência das estruturas e normas federais sobre os demais entes federados. A partir dessa perspectiva, o estudo das emendas parlamentares no Brasil, enquanto mecanismo de alocação de recursos, revela-se como um sistema integrado, no qual as decisões federais, estaduais e municipais se interagem, moldando a estrutura orçamentária e o equilíbrio de poder entre os entes, tal qual sugere a TGS já debatida nesta pesquisa (Bertalanffy, 1972).

Essa base teórica oferece uma abordagem holística para a análise de fenômenos complexos, considerando-os como sistemas formados por partes interdependentes. Aplicada ao campo das políticas públicas, essa teoria permite compreender a dinâmica e complexa relação entre as diversas instituições e atores que compõem o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, em uma abordagem integrada e dinâmica.

Ao analisar os reflexos das emendas parlamentares federais junto ao Poder Legislativo do Estado de Minas Gerais constata-se que a primeira vinculação das emendas parlamentares à Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG) ocorreu em 2018, com a promulgação da EC nº 96, de 26 de julho. Essa medida foi reflexo das alterações promovidas no âmbito federal pela EC nº 86/2015, que introduziu a destinação obrigatória de emendas individuais no orçamento da União (Minas Gerais, 1989).

No contexto estadual, foi estabelecido um índice de 1,0% da RCL para destinação por parte dos deputados estaduais. Embora esse percentual fosse inferior ao previsto inicialmente no plano federal, a modificação conferiu ao Poder Legislativo Estadual maior autonomia e capacidade de influência sobre a alocação de recursos orçamentários, fortalecendo o papel dos parlamentares na definição de políticas públicas regionais e no atendimento das demandas de suas bases eleitorais (Minas Gerais, 1989).

Em 2019, a obrigatoriedade da destinação de emendas de bancada foi consolidada na CF 1988, com a promulgação da EC nº 100, de 26 de junho, que fixou o percentual de 1,0% da RCL para essas emendas (Brasil, 1988a). Seguindo esse modelo federal, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) também alterou a CEMG por meio da EC nº 100, de 04/09/2019, estabelecendo um repasse de 0,0041% da RCL para cada deputado integrante de bloco ou bancada. Considerando que Minas Gerais conta com 77 deputados estaduais, o total destinado às emendas de bloco ou bancada alcança aproximadamente 0,31% da RCL do estado, reforçando a participação coletiva dos parlamentares na definição das prioridades orçamentárias estaduais.

No ano de 2022, a EC nº 126, de 21 de dezembro, ajustou o percentual das emendas parlamentares individuais no âmbito federal para 2,0% da RCL. Essa alteração repercutiu diretamente em Minas Gerais, onde o processo legislativo foi adaptado para refletir as novas diretrizes. Em 2023, a CEMG também foi modificada pela EC nº 112, de 24 de abril, que estabeleceu o repasse de 2,0% da RCL estadual para a execução das emendas parlamentares estaduais, alinhando a legislação estadual à federal e garantindo maior autonomia e previsibilidade no orçamento destinado às emendas.

Após análise das LDO de Minas Gerais de 2015, constata-se que de forma diversa ao ocorrido no plano federal, em Minas Gerais, as Emendas Parlamentares Estaduais Impositivas (EPEI) não foram previstas nas LDO e posteriormente na CEMG, mas, primeiramente foram consignadas na própria CEMG e, posteriormente, na LDO. Outra característica observada é que a implementação dos valores destinados para as EPEI foi aplicada de forma escalonada entre 2019 e 2021 e, posteriormente, na LDO 2024. Esse mesmo fato ocorreu para as emendas de bancada na LDO de 2021, cujo limite era de 0,0041% da RCL e foi previsto o percentual de 0,0033% da RCL. A Tabela 6 ilustra o escalonamento.

Tabela 6 - Percentuais limites e previstos das emendas individuais e de bancada em Minas Gerais – Período: 2019 à 2025

Ano LDO	% limite da RCL - EPEI	% da RCL previsto na LDO – EPEI	% limite da RCL - EB	% da RCL consignado na LDO – EB/EBL
2019	1,0%	0,70%	-	-
2020	1,0%	0,80%	0,0041%	-
2021	1,0%	0,90%	0,0041%	0,0033%
2022	1,0%	1,0%	0,0041%	0,0041%
2023	1,0%	1,0%	0,0041%	0,0041%
2024	2,0%	1,5%	0,0041%	0,0041%
2025	2,0%	2,0%	0,0041%	0,0041%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da LDO de Minas Gerais de 2019 à 2025.

Essa característica, revela que os efeitos da impositividade das EPEI em Minas Gerais são mais suaves e escalonados quando comparados com o que ocorre no plano federal. Essa constatação pode simbolizar ainda um maior entrosamento entre os Poderes Executivo e Legislativo no Estado de Minas Gerais. Ou seja, o Poder Executivo conseguiu ter uma articulação política que consignasse os valores em percentuais abaixo dos limites estabelecidos no âmbito federal.

Ao se observarem valores, constata-se a elevação contínua das EPEI e Emendas de Bloco ou Bancada em todo o período analisado, com tendência de crescimento nos próximos dois anos. Destaca-se ainda que mesmo consignando os valores de emendas estaduais em um formato escalonado ao longo dos anos, registrou-se crescimento em valor superior ao da inflação, conforme a Tabela 7 apresenta:

Tabela 7 - Valor das EPEI e Emendas de Bloco/Bancada em MG: 2019 a 2024¹

Ano	EPEI	Emendas Bancada	Bloco / Total	Variação Total das Emendas	Variação da Inflação
2019	R\$429.215.048,00	R\$ 0,00	R\$ 429.215.048,00	-	4,31%
2020	R\$462.980.080,33	R\$81.586.325,07	R\$ 544.566.405,40	26,87%	4,52%
2021	R\$536.152.559,26	R\$171.366.402,98	R\$ 707.518.962,24	29,92%	10,06%
2022	R\$780.654.515,40	R\$245.445.192,42	R\$1.026.099.707,82	45,03%	5,79%
2023	R\$826.921.505,09	R\$247.238.344,60	R\$1.074.159.849,69	4,68%	4,62%
2024	R\$1.322.610.979,37	R\$287.007.159,98	R\$1.609.618.139,35	49,85%	4,20%

Fonte: (Brasil, 2024c; Minas Gerais, 2024)

Verifica-se ainda que, tal qual ocorre com as Emendas Federais, o cenário é de crescimento das Emendas Estaduais. O reflexo da obrigatoriedade das emendas não ficou restrito ao Estado de Minas Gerais, mas repercutiu também na política municipal. Considerando a estruturação da pesquisa e o escopo do estudo, as emendas parlamentares municipais serão tratadas no capítulo de análise de dados.

¹ O valor da inflação empregado foi o registrado pelo IPCA. No ano de 2024, como forma de representar o valor da inflação, foi considerada a respectiva meta da inflação estipulada pelo Banco Central aferida em 4,20%.

5. Metodologia

Ao se tratar de pesquisas científicas, as boas e modernas práticas da Academia recomendam a descrição dos métodos e ferramentas empregadas, de tal forma a permitir a falseabilidade dos dados ou a replicação em outros contextos. Sob essas premissas, apresenta-se neste capítulo a metodologia empregada para a realização da monografia.

5.1 Quanto aos meios

Quanto aos meios, empregou-se a Coleta de Dados Indireta em fontes secundárias. Conforme Marconi e Lakatos (2003), a coleta indireta refere-se aos dados e às informações que já foram publicadas, como as estatísticas e os censos oficiais, mas que são capazes de gerar novos conteúdos a partir de um tratamento analítico. Assim, novas acepções podem ser extraídas a partir das informações até então existentes.

Para o presente estudo, a coleta em fontes secundárias foi realizada junto aos repositórios oficiais, como IBGE, Justiça Eleitoral, Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Tesouro Nacional. Em paralelo, buscou-se por artigos, teorias, teses e dissertações correlatos com a temática. Portanto, quanto aos meios, empregou-se a coleta de dados indiretos em fontes secundárias documentais e bibliográficas.

5.2 Quanto ao método

Quanto ao método, empregou-se o modelo dedutivo. O método dedutivo é uma abordagem de pesquisa que parte de uma observação geral para previsões sobre casos específicos. Ou seja, move-se do geral para o particular (Gil, 2017).

5.3 Quanto à natureza dos dados

Quanto à natureza dos dados, selecionou-se o modelo misto, que engloba o método qualitativo, visto que buscou-se adotar uma abordagem interpretativista em profundidade, a partir do tratamento dos dados e do referencial teórico coletado (Gil, 2017; Marconi & Lakatos, 2003).

5.4 Quanto aos procedimentos

Quanto ao procedimento, empregam-se o método monográfico. O método monográfico refere-se a estudos realizados em profundidade em determinadas pesquisas. Assim, podem ser capazes de representar outros semelhantes, obtendo-se generalizações (Gil, 2017; Marconi e Lakatos, 2003). Optou-se empregar esse procedimento por ser mais ajustável ao objeto da pesquisa.

6. Resultados e Considerações Finais

A presente pesquisa propôs-se a investigar a trajetória das emendas parlamentares federais no orçamento público brasileiro ao longo do decênio 2015-2024, um período marcado por profundas transformações na correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao finalizar este estudo, é possível sistematizar as conclusões em torno do cumprimento dos objetivos estabelecidos e da resposta ao problema de pesquisa.

Quanto ao objetivo principal, a análise histórica demonstrou que a evolução das emendas parlamentares federais não foi apenas quantitativa, mas, sobretudo, qualitativa e institucional. O decênio analisado revelou a transição de um modelo de emendas autorizativas e contingenciáveis para um sistema de impositividade constitucional robusto. A resposta à pergunta-problema revela que a evolução histórica das emendas parlamentares federais no orçamento público brasileiro ocorreu através de um movimento de ocupação do orçamento pelo Congresso Nacional, consolidado por sucessivas Emendas Constitucionais (EC 86/2015, EC 100/2019, EC 105/2019 e EC 126/2022) que elevaram o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) de 1,2% para 2,0%, garantindo ao Legislativo um papel inédito de direcionar recursos.

No que tange aos objetivos específicos, a pesquisa logrou êxito ao apresentar as modalidades de emendas: O estudo detalhou a complexidade do sistema atual, diferenciando as emendas individuais, de bancada e de comissão, além de expor a ascensão e queda das emendas de relatoria (RP9). Evidenciou-se que a extinção das emendas de relatoria pelo STF não reduziu o poder parlamentar, mas provocou uma migração estratégica de recursos para as emendas de comissão e para as emendas individuais por meio das transferências especiais, que saltaram de R\$ 621 milhões para R\$ 7,6 bilhões em apenas cinco anos, priorizando a celeridade em detrimento do rigor processual dos convênios.

Discutiu-se ainda os impactos no arcabouço de Minas Gerais: Demonstrou-se o fenômeno do espelhamento federativo, onde a Assembleia Legislativa de Minas Gerais mimetizou o modelo federal, elevando também seu patamar de impositividade para 2,0% da RCL estadual. Contudo, observou-se uma particularidade mineira: um entrosamento institucional que permitiu um escalonamento mais suave e negociado dos percentuais nas LDOs estaduais, evidenciando que a simetria federativa é adaptada às realidades políticas do Estado de Minas Gerais.

Conclui-se que o estágio atual do orçamento público brasileiro flerta com um "semipresidencialismo orçamentário", onde o planejamento centralizado (PPA) cede espaço para uma execução fragmentada e ditada por políticas conjunturais e representativas no Congresso. Embora essa mudança aproxime o recurso das bases parlamentares, ela desafia a governança, a transparência e a capacidade de coordenação de políticas públicas nacionais pelos órgãos técnicos.

Como limitação do estudo, aponta-se a impossibilidade de aferir, neste momento, o desfecho das novas discussões no STF (ADI 7697 e ADPF 854), que buscam reinstitucionalizar a rastreabilidade das emendas impositivas. Para estudos futuros, recomenda-se a investigação dos impactos dessas emendas na eficácia das políticas finalísticas na ponta (municípios) e se a descentralização financeira tem resultado, efetivamente, em melhoria dos indicadores sociais ou se apenas consolida mecanismos de sobrevivência política eleitoral.

REFERÊNCIAS

- Assis, A. R. de. (2020). Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento.” *Cadernos Da Escola Paulista de Contas Públicas*, 26–35.
- Bertalanffy, L. Von. (1972). The History and Status of General Systems Theory. *Academy of Management Journal*, 15(4), 407–426. <https://doi.org/10.5465/255139>
- Brasil. (1988a). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1988b). *Constituição da República Federativa do Brasil*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (2013, December 24). *Lei Federal nº. 12.919, de 24 de dezembro de 2013*.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12919.Htm.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12919.htm
- Brasil. (2014a, November 28). *Decreto Federal nº. 8.367, de 28 de novembro de 2014*.
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8367.Htm.
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8367.htm
- Brasil. (2014b, December 20). *Decreto Federal nº. 8.197, de 20 de fevereiro de 2014*.
https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8197.Htm.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8197.htm
- Brasil. (2015a). *Lei Federal nº. 13.080, de 02 de janeiro de 2015*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm
- Brasil. (2015b, December 30). *Lei Federal nº. 13.242, de 30 de dezembro de 2015*.
https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13242.Htm.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13242.htm
- Brasil. (2016a). *Portaria Interministerial nº. 424, de 30 de dezembro de 2016*. https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20457541/do1-2017-01-02-portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016-20457287
- Brasil. (2016b, December 26). *Lei Federal nº. 13.408, de 26 de dezembro de 2016*.
https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13408.Htm.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13408.htm
- Brasil. (2017, August 8). *Lei Federal nº. 13.473, de 08 de agosto de 2017*.
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.Htm.
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm

- Brasil. (2019a). *Requerimento nº. 06/2019 - Câmara dos Deputados. Tramitação da PEC 48/2019. Transformada na Emenda Constitucional 105/2019.*
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197504>
- Brasil. (2019b). *Requerimento nº. 06/2019 - Câmara dos Deputados. Tramitação da PEC 48/2019. Transformada na Emenda Constitucional 105/2019.*
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197504>
- Brasil. (2024a). *Emendas Parlamentares. Portal da Transparência do Governo Federal.*
<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2024>
- Brasil. (2024b). *Emendas Parlamentares. Portal da Transparência do Governo Federal.*
<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas?ano=2024>
- Brasil. (2024c). *Série Histórica do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.* IBGE.
https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=inflacao#plano-real-ano
- Brasil. (2024d, October 6). *Glossário Legislativo. Senado Federal.*
<https://www12.senado.leg.br/Noticias/Glossario-Legislativo#E>
- Ferreira, M. A. M. (2021). *Emendas parlamentares individuais e a efetividade da política pública de saúde nos municípios brasileiros* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Viçosa].
<https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2021.054>
- Gil, A. C. (2017). Como elaborar projetos de pesquisa. In Atlas (Ed.), *Journal of Rheumatology* (6th ed., Vol. 39, Number 12). Atlas.
- Höfling, E. de M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, 21(55), 30–41.
<https://doi.org/10.1590/s0101-32622001000300003>
- Jornal Eletrônico InfoMoney. (2015, July 30). *Para acalmar base, Dilma autoriza liberação de R\$ 4,9 bilhões em emendas parlamentares.* <https://www.infomoney.com.br/politica/para-acalmar-base-dilma-autoriza-liberacao-de-r-49-bilhoes-em-emendas-parlamentares/>
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). Fundamentos de metodologia científica. In Atlas (Ed.), *Editora Atlas S. A.* (5th ed.). <https://doi.org/10.1590/S1517-97022003000100005>
- Minas Gerais. (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/constituicao-estadual>
- Minas Gerais. (2019). *Políticas públicas: múltiplos olhares* (Escola do Poder Legislativo. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Ed.). Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.
- Minas Gerais. (2024, October 12). *Dados sobre as Emendas Estaduais. Transparência MG.*
<https://www.emendas.mg.gov.br/transparencia/>
- Ribeiro, A. C. C. L. (2022a). O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 150, 57–78. <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494>
- Ribeiro, A. C. C. L. (2022b). O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 150, 57–78.
- STF. (2022, December 19). *Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1014.*
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>
- STF. (2024, August 14). *Decisão Judicial. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7.697/2024.* <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6997560>
- TCU. (2020). Referencial de Controle de Políticas Públicas 2020. In *Tribunal de Contas da União*. Tribunal de Contas da União. <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>