

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO**

BRUNO BERNARDES CAIXETA CUNHA

**EMENDAS PIX E O EQUILÍBRIOS DE PODERES NO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO BRASILEIRO: A CRISE DO FEDERALISMO E A LINHA DIRETA DO
CONGRESSO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**BRASÍLIA
2025**

BRUNO BERNARDES CAIXETA CUNHA

**EMENDAS PIX E O EQUILÍBRIO DE PODERES NO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO BRASILEIRO: A CRISE DO FEDERALISMO E A LINHA DIRETA DO
CONGRESSO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públcas e Governo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públcas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públcas e Governo

Orientador: Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão

BRASÍLIA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Cunha, Bruno Bernardes Caixeta.

Emendas pix e o equilíbrio de poderes no presidencialismo de coalizão brasileiro : a crise do federalismo e a linha direta do Congresso na execução orçamentária / Bruno Bernardes Caixeta Cunha. - 2025.

126 f.

Orientador: Maurin Almeida Falcão.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Governos de coalizão. 2. Presidencialismo. 3. Emendas parlamentares. 4. Políticas públicas - Brasil. 5. Brasil - Política e governo. I. Falcão, Maurin Almeida. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 328.132.4

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O

BRUNO BERNARDES CAIXETA CUNHA

**EMENDAS PIX E O EQUILÍBRIO DE PODERES NO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO BRASILEIRO: A CRISE DO FEDERALISMO E A LINHA DIRETA DO
CONGRESSO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Data de aprovação: 27/06/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Maurin Almeida Falcão
(Orientador)

FGV - Escola de Políticas Públicas e Governo

Profª. Drª. Hadassah Laís de Souza Santana
FGV - Escola de Políticas Públicas e Governo

Prof. Dr. José Rossini Campos do Couto Corrêa
IESB - Instituto de Educação Superior de Brasília

AGRADECIMENTOS

Retomar a vida acadêmica após quase uma década dedicada ao serviço público foi um exercício constante de equilíbrio entre teoria e prática. Sou imensamente grato a todos que contribuíram para essa caminhada, que se revelou tão proveitosa quanto desafiadora.

Aos meus colegas de jornalismo e da Câmara dos Deputados, cujos ensinamentos e vivências me prepararam para o universo acadêmico e profissional.

Ao meu amigo e chefe, Marx Beltrão, pela parceria ao longo desses dez anos de trabalho, pelo incentivo incondicional para iniciar este mestrado e pela oportunidade diária de aprender e realizar.

À minha companheira, Paula, pelo apoio integral nos momentos de desânimo, pela paciência e pelo amor. Aos amigos Thiago, Guilherme e Laurinha, pelo companheirismo, pela escuta e pela amizade genuína. Aos meus familiares, cuja torcida me impulsionou ao longo deste percurso.

À Janaína More, Kamille Torres e Matheus Costa, cuja colaboração foi essencial para o desenvolvimento desta pesquisa. Suas contribuições foram determinantes para a realização deste trabalho.

Aos professores e colegas da Escola de Políticas Públicas e Governo da FGV, pelo aprendizado inestimável e pelas experiências compartilhadas durante o curso. Um agradecimento especial aos professores Raphael Amorim Machado, Hadassah Laís de Souza Santana e Lizandro Lui, cujas orientações e contribuições enriqueceram consideravelmente meu desenvolvimento acadêmico.

Por fim, expresso minha gratidão ao meu orientador, Maurin Almeida Falcão, pela leitura atenta e pelo suporte durante o processo de pesquisa, e também à banca examinadora, pelo tempo dedicado a avaliar este trabalho.

RESUMO

O presidencialismo de coalizão brasileiro é caracterizado pela necessidade constante de articulação política entre o Executivo e o Legislativo para assegurar a governabilidade e a aprovação de políticas públicas. Nesse cenário, as transferências especiais, introduzidas por meio de emendas parlamentares impositivas, emergem como instrumento central na reconfiguração do equilíbrio de poder entre os dois Poderes. Esta pesquisa analisa os efeitos dessas transferências sobre o federalismo, o planejamento orçamentário e a execução de políticas públicas, com foco nos municípios que mais receberam recursos em relação à sua população. A investigação inclui a elaboração de uma classificação desses municípios, uma análise documental sobre a aplicação dos recursos e uma discussão dos impactos no desenvolvimento local. Com metodologia baseada em análise documental e estatística, o estudo busca compreender como essas transferências influenciam o ciclo das políticas públicas, consolidam as bases eleitorais dos parlamentares e afetam a eficiência na alocação de recursos. Os resultados contribuem para o debate acerca da eficácia, da transparência e da equidade na gestão orçamentária no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Palavras-Chave: Presidencialismo de coalizão. Emendas Parlamentares Impositivas. Transferências especiais. Governabilidade. Políticas públicas.

ABSTRACT

The Brazilian coalition presidentialism is characterized by the constant need for political coordination between the Executive and Legislative branches to ensure governability and the approval of public policies. In this context, special transfers, introduced as a form of mandatory parliamentary amendments, have emerged as a central instrument reshaping the balance of power between the two branches. This research analyzes the effects of these transfers on federalism, budget planning, and public policy implementation, focusing on the municipalities that received the highest amounts of funds relative to their populations. The study includes the development of a ranking of these municipalities, a documentary analysis of how the funds were applied, and a discussion of their impacts on local development. Using a methodology based on documentary and statistical analysis, the study seeks to understand how these transfers influence the public policy cycle, strengthen parliamentary electoral bases, and affect the efficiency of resource allocation. The results contribute to the broader debate on effectiveness, transparency, and equity in budget management within the context of Brazilian coalition presidentialism.

Keywords: Coalition presidentialism. Special transfers. Governance. Public policies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2020) ...	76
Tabela 2 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2021) ...	77
Tabela 3 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2022) ...	78
Tabela 4 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2023) ...	79
Tabela 5 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2024) ...	80
Tabela 6 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (Geral) ..	80
Tabela 7 – Estatísticas descritivas das Transferências Especiais	82
Tabela 8 – Correlação entre as Transferências Especiais (valor pago e população)	84
Tabela 9 – Correlação e significância das Transferências Especiais com outros indicadores .	85
Tabela 10 – Análise de variância das Transferências Especiais com outros indicadores	86
Tabela 11 – Resultados das regressões de Transferências Especiais x Indicadores.....	87
Tabela 12 – Verificação da influência das Transferências Especiais na previsão de indicadores	90
Tabela 13 – Municípios com maiores valores per capita recebidos em Transferências Especiais	91
Tabela 14 – Municípios com maior frequência de aparição no top 10 (per-capita)	93
Tabela 15 – Municípios com menores desvios (mais consistentes) nos valores recebidos.....	94
Tabela 16 – Municípios com maiores desvios (mais oscilantes) nos valores recebidos	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Metodologia quantitativa	59
Figura 2 – Correlação entre as Transferências Especiais e o Ranking de Competitividade dos municípios	83
Figura 3 – Municípios com os maiores valores recebidos em Transferências Especiais por ano	92
Figura 4 – Estados com os maiores valores recebidos em Transferências Especiais por ano..	95
Figura 5 – Municípios com melhores colocações no Ranking de Competitividade dos Municípios por ano.....	96
Figura 6 – Detalhamento dos resultados entre Transferências Especiais e Ranking Geral.....	97
Figura 7 – Dispersão entre Transferências Especiais e Ranking Geral	98

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO	11
1.2	O PROBLEMA	12
1.3	OBJETIVOS	13
1.4	HIPÓTESES.....	13
1.5	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	14
1.6	JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1	PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E GOVERNABILIDADE NO BRASIL	16
2.2	FEDERALISMO FISCAL E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL	28
2.3	TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E AS RELAÇÕES EXECUTIVO- LEGISLATIVO	38
2.4	IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NA EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	50
3	METODOLOGIA.....	56
3.1	ABORDAGEM GERAL DA PESQUISA	56
3.2	MÉTODOS QUANTITATIVOS	57
3.3	TÉCNICAS ESTATÍSTICAS APLICADAS.....	59
3.4	COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS QUANTITATIVOS	66
3.5	PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE QUALITATIVA: ANÁLISE DOCUMENTAL E INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL	69
3.6	TRATAMENTO DOS DADOS	71
3.7	LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS	72
4	RESULTADOS	75
4.1	RESULTADOS QUANTITATIVOS: DISTRIBUIÇÃO, CORRELAÇÕES E DISPARIDADES.....	76
4.2	ANÁLISE QUALITATIVA INTEGRADA: A INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ACHADOS	99
4.2.1	A fragmentação orçamentária evidenciada na pulverização dos repasses.....	99
4.2.2	Ausência de critérios redistributivos e aprofundamento das desigualdades.....	100
4.2.3	A personalização orçamentária e o uso político das emendas	100
4.2.4	Pressão sobre as despesas discricionárias e perda de capacidade de planejamento	101

4.2.5	Tentativas recentes de regulação e seus limites práticos	101
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	102
5.1	AS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA GOVERNABILIDADE	102
5.2	AS CRÍTICAS AO MODELO ATUAL DE EMENDAS E A FRAGMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: CONTRIBUIÇÕES QUALITATIVAS À ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS	104
5.3	TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E DESORGANIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA LEITURA CRÍTICA À LUZ DA CONOF/CD (2023).....	106
5.4	TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E O PERÍODO ELEITORAL: DISCRICIONARIEDADE, RISCO DE USO POLÍTICO E FRAGILIDADE NORMATIVA	107
5.5	AS EMENDAS PARLAMENTARES E O ESTRANGULAMENTO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS: UMA ANÁLISE À LUZ DAS PROJEÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO (2025–2034)	109
5.6	REGULAÇÃO RECENTE DAS EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL: ENTRE O CONVÊNIO E A DISCRIÇÃO PARLAMENTAR	111
5.7	O ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA 2025 E OS ESTUDOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: FRAGILIDADE DA CAPACIDADE PLANEJADORA DO EXECUTIVO E EXPANSÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES	112
6	CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS	115
	REFERÊNCIAS.....	120

1 INTRODUÇÃO

O presidencialismo de coalizão brasileiro é caracterizado pela necessidade do chefe do Executivo de formar e sustentar alianças com múltiplos partidos no Congresso Nacional para garantir a governabilidade e a aprovação de sua agenda. Nesse cenário, o orçamento público assume papel estratégico, funcionando como principal instrumento de negociação política entre o Executivo e o Legislativo.

Nos últimos anos, esse equilíbrio institucional tem sido impactado pela ampliação do poder de emenda do Legislativo, especialmente com a introdução das transferências especiais. Instituídas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, essas transferências passaram a permitir a destinação direta de recursos da União para estados e municípios, sem a necessidade de convênios ou contrapartidas técnicas por parte dos ministérios. Trata-se de uma modalidade de emenda parlamentar impositiva que vem sendo usada de forma crescente e tem provocado importantes transformações na lógica de execução orçamentária e no equilíbrio entre os poderes.

Ao ampliar o protagonismo do Legislativo na definição da alocação de recursos, as transferências especiais colocam em xeque a autonomia orçamentária do Executivo, subvertem a lógica do federalismo, fragmentam o planejamento nacional e reforçam a lógica da pulverização de verbas com finalidade eleitoral. Além disso, ainda são pouco compreendidos seus impactos concretos sobre a distribuição dos recursos públicos entre os municípios brasileiros e sobre a capacidade de resposta do Estado em áreas estratégicas.

Nesse contexto, esta pesquisa propõe-se a investigar:

Quais são os efeitos das transferências especiais, enquanto emendas parlamentares impositivas, sobre a governabilidade, a autonomia orçamentária do Executivo e a distribuição per capita de recursos entre os municípios no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro?

Ao integrar uma análise documental e estatística sobre os efeitos das transferências especiais na dinâmica institucional e na execução do orçamento público, este estudo busca contribuir para o debate sobre as implicações desse mecanismo no federalismo fiscal brasileiro. Fundamentado em autores como Abrantes (1988), Figueiredo e Limongi (1998), e Faria (2023), o trabalho parte do pressuposto de que a reconfiguração das relações orçamentárias entre os poderes interfere diretamente na governabilidade, no planejamento estatal e na equidade na distribuição de recursos.

Com base em dados extraídos de fontes oficiais, como TransfereGov, SIOP, SIGA Brasil, TCU e IBGE, o estudo propõe uma análise comparativa e descritiva dos municípios mais beneficiados pelas transferências especiais, observando padrões de alocação e possíveis implicações para o desenvolvimento local. Ao adotar essa abordagem, pretende-se oferecer evidências empíricas que colaborem para a formulação de políticas públicas mais eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse coletivo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O presidencialismo de coalizão brasileiro é marcado por uma complexa dinâmica de articulação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, exigindo a formação de alianças multipartidárias para garantir a governabilidade e a aprovação de uma agenda de políticas públicas. Nesse arranjo institucional, a negociação orçamentária tem se tornado um dos principais instrumentos de troca política, conferindo ao orçamento federal um papel central na sustentação das coalizões no Congresso Nacional.

Nas últimas décadas, esse cenário tem sido impactado pela crescente institucionalização de mecanismos orçamentários que ampliam o protagonismo do Legislativo no processo de alocação de recursos, com destaque para as emendas parlamentares impositivas. Entre elas, as transferências especiais, também conhecidas como “PIX orçamentário”, passaram a permitir que parlamentares destinem recursos diretamente a estados e municípios, sem a necessidade de convênios e sem o crivo técnico dos ministérios setoriais.

Instituídas a partir da Emenda Constitucional nº 105/2019, as transferências especiais representam uma mudança relevante na forma como se distribuem os recursos públicos federais, reduzindo o controle do Executivo sobre o orçamento discricionário e descentralizando a tomada de decisões. Embora esse mecanismo amplie o alcance político dos parlamentares e potencialize sua atuação nas bases eleitorais, ele também levanta questionamentos sobre a eficiência da aplicação dos recursos, os critérios de distribuição e os impactos sobre o planejamento nacional de políticas públicas.

O debate em torno dessas transferências ganha ainda mais relevância diante de seu crescimento expressivo nos últimos anos e de sua associação com disputas políticas, coalizões instáveis e controvérsias envolvendo transparência e equidade. A descentralização promovida por esse modelo, ainda em consolidação, exige uma análise crítica sobre seus efeitos

concretos nos municípios brasileiros e sobre como o mecanismo tem sido operacionalizado no contexto do federalismo fiscal.

Neste cenário, torna-se fundamental compreender se as transferências especiais têm contribuído para a efetividade das políticas públicas, para a redução de desigualdades regionais e para o fortalecimento da governança, ou se têm servido predominantemente a interesses locais e fragmentados, em detrimento do planejamento estratégico nacional. A análise documental e estatística das transferências, bem como de sua distribuição per capita e das áreas em que foram aplicadas, oferece subsídios relevantes para avaliar o real papel desse instrumento no equilíbrio entre os poderes e na execução orçamentária brasileira.

1.2 O PROBLEMA

O presidencialismo de coalizão brasileiro exige do Poder Executivo a formação de alianças multipartidárias para garantir a governabilidade e a aprovação de uma agenda de políticas públicas. Nesse contexto, o orçamento público se transforma em instrumento de negociação política entre os Poderes, especialmente com a crescente institucionalização das emendas parlamentares impositivas.

As transferências especiais – viabilizadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 – permitiram que recursos federais fossem repassados diretamente a estados e municípios sem a necessidade de convênios ou intermediação técnica dos ministérios. Esse mecanismo, conhecido como “PIX orçamentário”, representa uma mudança significativa no processo de alocação orçamentária e nas relações entre Executivo e Legislativo.

Ao ampliar o poder de influência dos parlamentares sobre a destinação de recursos públicos, essas transferências reconfiguram o equilíbrio entre os poderes, reduzem a autonomia do Executivo no planejamento estratégico e fragmentam o processo orçamentário nacional. Além disso, surgem dúvidas quanto à equidade na distribuição dos recursos e à eficácia de sua aplicação pelos municípios, em especial aqueles mais beneficiados proporcionalmente à sua população.

O crescimento acelerado dessas transferências, aliado à ausência de critérios técnicos obrigatórios para sua destinação, levanta questões relevantes sobre seus efeitos no funcionamento do sistema político e na efetividade da política fiscal e territorial. Diante disso, esta pesquisa se propõe a investigar uma questão central:

Quais são os efeitos das transferências especiais, enquanto emendas parlamentares impositivas, sobre a governabilidade, a autonomia orçamentária do Executivo e a distribuição

per capita de recursos entre os municípios no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro?

Essa pergunta orienta a análise documental e estatística do estudo, buscando evidenciar padrões, implicações institucionais e desafios associados ao uso desse instrumento orçamentário no federalismo fiscal brasileiro.

1.3 OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Investigar como o uso das transferências especiais, enquanto mecanismo de emendas parlamentares impositivas, influencia o equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como seus impactos na governabilidade e no planejamento de políticas públicas.

Objetivos específicos:

- Analisar o impacto das transferências especiais sobre a capacidade de planejamento estratégico do Executivo e a execução do orçamento federal, com base em dados orçamentários e normativos.
- Avaliar, a partir de documentos oficiais e dados secundários, como a obrigatoriedade dessas transferências influencia a dinâmica de negociação política entre Executivo e Legislativo.
- Investigar os efeitos das transferências especiais na eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas, com foco na análise quantitativa dos dados de aplicação de recursos.
- Analisar como os municípios que mais receberam transferências especiais aplicaram os recursos, identificando áreas prioritárias de investimento e seus possíveis efeitos no desenvolvimento local.
- Elaborar um ranking dos municípios que mais receberam transferências especiais, considerando a relação entre valor recebido e população, com o objetivo de identificar padrões de alocação regional e desigualdades na distribuição dos recursos.

1.4 HIPÓTESES

- O aumento do volume de transferências especiais fortaleceu o poder de barganha de deputados e senadores, refletindo-se em maior protagonismo do Legislativo no processo orçamentário.

- As transferências especiais contribuem para a consolidação das bases eleitorais dos parlamentares, por meio da concentração de recursos em suas áreas de atuação política.
- A utilização das transferências especiais torna o ciclo orçamentário mais sensível a interesses locais e menos alinhado ao planejamento estratégico nacional, reduzindo a coerência na alocação de recursos públicos.
- Os municípios que mais receberam transferências especiais apresentam variações significativas em indicadores de desempenho municipal, em pilares de funcionamento da máquina pública, saúde e educação, sugerindo diferentes níveis de capacidade institucional.
- A análise da relação entre os valores transferidos e a população municipal revela desigualdades na distribuição dos recursos, evidenciando falhas de equidade no mecanismo de alocação vigente.

1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Esta pesquisa está delimitada à análise documental e quantitativa das transferências especiais realizadas entre a União e os municípios brasileiros, com foco nos municípios que mais se destacaram no recebimento desses recursos, considerando o valor per capita transferido.

Essa delimitação permite identificar os principais beneficiários desse mecanismo de alocação orçamentária e compreender, com base em dados objetivos, como os recursos foram aplicados e quais padrões de distribuição territorial podem ser observados. A pesquisa se concentra na análise de documentos oficiais e bases de dados públicas, como TransfereGov, SIOP, SIGA Brasil e IBGE.

O estudo também propõe a construção de um ranking dos municípios com maior volume de transferências especiais por habitante, de modo a revelar potenciais disparidades na alocação dos recursos federais. A análise contempla aspectos como o destino declarado das verbas, a recorrência de determinados tipos de projetos e possíveis correlações com indicadores socioeconômicos municipais.

Ao restringir-se ao exame documental e estatístico dos dados disponíveis, a pesquisa busca oferecer uma leitura técnica e fundamentada sobre os efeitos desse instrumento orçamentário na gestão pública local, respeitando os limites de tempo e escopo definidos para o trabalho.

1.6 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A relevância desta pesquisa está em sua contribuição para a compreensão das transformações recentes no sistema orçamentário brasileiro, com foco no papel das transferências especiais como mecanismo de redistribuição de recursos e de redefinição do equilíbrio de poderes no presidencialismo de coalizão.

Ao analisar, por meio de dados objetivos e fontes documentais, como essas transferências impactam o planejamento, a execução orçamentária e a governabilidade, o estudo dialoga com teorias clássicas da ciência política e da economia do setor público, além de contribuir empiricamente para o debate sobre transparência, eficiência e equidade na gestão de recursos federais.

Do ponto de vista prático, a pesquisa busca oferecer evidências sobre a aplicação das transferências especiais nos municípios brasileiros, avaliando se os recursos estão sendo alocados de maneira estratégica ou fragmentada. Ao focar nos municípios que mais receberam recursos per capita, pretende-se identificar se o mecanismo contribui para a redução das desigualdades regionais ou se tende a reforçá-las.

Além disso, a originalidade do estudo reside no uso combinado de análise documental e estatística para tratar um fenômeno recente e de crescente importância política, ainda pouco sistematizado na literatura acadêmica. Ao evitar abordagens subjetivas e concentrar-se em dados verificáveis, a pesquisa contribui para uma avaliação mais objetiva e replicável sobre os impactos das transferências especiais no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

Nesse sentido, esta dissertação propõe um novo enquadramento analítico para compreender o orçamento público como arena de disputa federativa e instrumento de personalização política. Ao analisar criticamente as transferências especiais no contexto do presidencialismo de coalizão, o estudo revela como a expansão das emendas parlamentares altera o equilíbrio entre os Poderes e fragiliza a função redistributiva do Estado. Com isso, oferece uma chave interpretativa inovadora para os campos das políticas públicas, do federalismo fiscal e da governabilidade democrática.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta o embasamento teórico que orienta a análise do impacto das transferências especiais no presidencialismo de coalizão brasileiro, conectando conceitos centrais para compreender o tema. A organização do referencial teórico segue uma abordagem progressiva, partindo de questões mais amplas relacionadas ao sistema político brasileiro até aspectos específicos das transferências especiais e seus efeitos nas políticas públicas.

Inicialmente, em 2.1 Presidencialismo de Coalizão e Governabilidade no Brasil, será discutido o modelo de presidencialismo de coalizão, explorando sua origem, funcionamento e os desafios que impõe à governabilidade no contexto brasileiro. Esta seção busca oferecer uma compreensão do sistema político em que as transferências especiais estão inseridas.

Na sequência, em 2.2 Federalismo Fiscal e Processo Orçamentário no Brasil, será abordado o sistema federativo brasileiro e o processo de distribuição de recursos entre União, estados e municípios. Essa seção discutirá o papel do orçamento público na articulação entre os diferentes entes federativos e sua relevância para a coordenação das políticas públicas.

Posteriormente, em 2.3 Transferências Especiais e Relações Executivo-Legislativo, a análise se concentrará no mecanismo específico das transferências especiais. Será discutido seu papel enquanto emendas parlamentares impositivas, os impactos sobre o equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo e sua relevância como instrumento de barganha política.

Por fim, em 2.4 Impactos das Transferências Especiais na Eficiência das Políticas Públicas, serão examinadas as consequências práticas desse mecanismo na execução de políticas públicas. A seção abordará como as transferências afetam a eficácia e a eficiência na alocação de recursos e na implementação de políticas prioritárias, com destaque para os desafios de planejamento e avaliação.

2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E GOVERNABILIDADE NO BRASIL

A origem do sistema presidencialista remonta ao contexto histórico dos Estados Unidos, especialmente a partir da promulgação da Constituição norte-americana, em 1787, pela Convenção de Filadélfia (Guimarães, 2020). Essa Constituição foi estruturada com base nas ideias de Montesquieu, as quais defendiam a separação e independência dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, além da mútua fiscalização entre eles. No entanto Abranches (1988) explica que a democracia dos Estados Unidos é caracterizada por um modelo de "presidencialismo imperial". Esse conceito ganhou popularidade a partir do livro

The Imperial Presidency, lançado em 1973 pelo historiador norte-americano Arthur Meier Schlesinger Jr., no qual ele discutia a crescente expansão do Poder do Executivo, ultrapassando os limites que a própria Constituição dos EUA estabelecia (Larrabee, 1974). Esse contexto de "presidencialismo imperial" descreve um fenômeno em que o Poder Executivo nos EUA, com o tempo, foi se estendendo de maneira a concentrar maiores prerrogativas e controle, especialmente em momentos críticos da história, como durante guerras ou crises internas.

Nesse sentido, embora o presidencialismo ofereça uma estrutura essencial de responsabilidades compartilhadas e supervisão mútua entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ele também enfrenta críticas devido ao risco de concentração excessiva de poder no Executivo. Esse fenômeno, conhecido como "presidencialismo imperial", ocorre quando o presidente ultrapassa os limites institucionais inicialmente previstos, utilizando mecanismos como ordens executivas, vetos frequentes, e controle sobre agências governamentais de maneira a reduzir a autonomia dos outros poderes.

Nos Estados Unidos, essa crítica tem se intensificado em períodos de crise, mas foi especialmente relevante durante o governo de Donald Trump (2017-2021). Trump foi amplamente criticado por adotar medidas vistas como autoritárias, incluindo o uso intensivo de ordens executivas para contornar o Congresso, ataques à mídia e a instituições democráticas, além de tentativas de subverter o processo eleitoral após sua derrota em 2020. Esses comportamentos foram interpretados como uma ameaça ao equilíbrio institucional e ao funcionamento saudável da democracia americana, destacando os riscos de concentração de poder inerentes ao modelo presidencialista quando não são aplicados freios e contrapesos eficazes.

No Brasil, o presidencialismo foi instaurado a partir da Proclamação da República, em 1889, como resultado do enfraquecimento da monarquia e do ressurgimento das ideologias liberais que, nesse contexto, se caracterizavam pelo mitemismo em relação ao modelo norte-americano (Guimarães, 2020). Como destaca Guimarães (2020, p. 39):

É nesse contexto, portanto, de renascimento liberal, influência dos ideais da Revolução Americana, de combate às desigualdades regionais do país e de oposição à monarquia e ao Poder Moderador, que se insere no Brasil o debate sobre a implementação de um regime republicano e federalista, adepto ao sistema de governo presidencialista.

Esse movimento de imitação das práticas e estruturas políticas dos EUA não foi apenas uma adaptação, mas também uma tentativa de consolidar um sistema republicano que

refletisse os valores e a organização política que emergiam das transformações sociais e econômicas no Brasil pós-monarquia.

O governo provisório de Deodoro da Fonseca elaborou o anteprojeto da Constituição de 1891, que já constava a proposta de institucionalização de governo presidencialista, a partir de trabalhos da Comissão dos juristas Joaquim Saldanha Marinho (presidente), Americo Braziliense de Almeida Mello (vice-presidente), Antônio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro (Guimarães, 2020; Ribeiro, 1917). Ribeiro (1917, p. 50) também debatia sobre a separação dos poderes explicando que isso “[...] não deve impedir que o executivo participe da obra da legislação, que o legislativo influa na administração e nem mesmo, que o judiciário supra a insuficiência das leis”, por isso, propunha uma instância superior que poderia trabalhar na mediação de conflitos.

Contudo, o presidencialismo na Primeira República, como aponta Guimarães (2020, p. 45), “[...] criou uma espécie de ‘monarca sem coroa, um rei sem trono’, em razão da importância e dos poderes abundantes que o Presidente da República adquiriu nessa primeira fase da experiência presidencialista brasileira”. Esse contexto revela a concentração de poder no Executivo, algo que pode ser interpretado como mimetismo do modelo norte-americano, na busca de legitimidade e estabilidade política.

O governo de Getúlio Vargas, por sua vez, seguiu de maneira mais explícita o modelo de “presidencialismo imperial”, sendo caracterizado como autoritário. Durante seu governo, Vargas promoveu a extinção dos partidos políticos e anulou a Constituição de 1891. Em 1937, foi promulgada uma nova Constituição que foi considerada como autoritária, elaborada pelo ministro Francisco Campos. O ministro se inspirou nas ideias do jurista alemão Carl Schmidt e em seus conceitos sobre o estado totalitário (Fernandes, 2007). Essa reconfiguração do sistema político brasileiro indicava a transição para o regime autocrático.

Com a queda do Estado Novo e a instauração do regime militar, foi promulgada a Constituição de 1946, no governo de Eurico Gaspar Dutra, estabelecendo novamente a separação dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. De acordo com Garcia (1984, p. 10), “[...] depois dos anos difíceis da ditadura de Vargas, é preciso admitir que ela significou um certo avanço democrático, na medida em que garantia os direitos dos cidadãos com o direito de greve e a realização de eleições livres, ainda que proibindo o voto dos analfabetos e militares”. Mas, ela “[...] era relativamente centralizadora, já que limitava a autonomia dos Estados e dos municípios. Essa carta vigorou até 1967”. Com o governo de Artur Costa e

Silva (1967-1969), ainda no regime militar, os atos institucionais foram utilizados como poder de lei.

A partir de 1990, a estrutura institucional no Brasil passou a ser caracterizada como “presidencialismo de coalizão” (Testa, 2017). O termo ‘presidencialismo de coalizão’ foi cunhado pelo cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, em artigo publicado na revista Dados, intitulado “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Segundo Abranches (1988, p. 21-22): “[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”. Isso significa que no Brasil, múltiplos partidos podem ganhar representação no parlamento (Câmara dos Deputados e Senado Federal) de acordo com a proporção de votos recebidos, e o presidente, portanto, precisa negociar com diversos partidos políticos e formar coalizões para legitimar e garantir a governabilidade de sua gestão.

Além do Brasil, o presidencialismo de coalizão já foi utilizado em outros contextos, como na África e a ex-União Europeia (UE), para se referir a sistemas políticos em que o presidente atua em um ambiente composto por múltiplos partidos políticos e, dessa forma, precisa formar coalizões para garantir a governabilidade (Testa, 2017). No ano de 2024, por exemplo, na África do Sul, o Congresso Nacional Africano (*African National Congress*) negocia a formação de um governo de coalizão, após perder maioria absoluta nas eleições. Assim, fez um acordo com a Aliança Democrática (AD), o *Inkatha Freedom Party* (IFP), o Movimento Democrático Unido, entre outros. Isso permitiu que o presidente Cyril Ramaphosa fosse reeleito.

Abranches (1988) cita também a Holanda e a França que tiveram governos caracterizados por coalizões, mas ele intitula de “presidencialismo de gabinete” com o intuito de diferenciar do contexto brasileiro. O “presidencialismo imperial”, como visto, trata-se da hegemonia do Executivo e o “presidencialismo de gabinete” se refere a países em que a instituição legislativa através do chefe de estado nomeia o primeiro ministro ou o chefe do governo que forma o gabinete, mas o parlamento tem poder de derrubar o governo (Abranches, 1988). Dessa forma, as coalizões são feitas para a conquista de confiança no governo pelo parlamento. Nesse sentido, Testa (2017) e Limongi (2006) explicam que a democracia parlamentar é parecida com o que ocorre no Brasil, apesar de Abranches (1988) tratar o Brasil com distinção. Nas palavras de Limongi (2006, p. 17) “Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular”.

Os governos autoritários do período democrático foram tidos como responsáveis pela crise que culminou na institucionalização dos governos militares (Testa, 2017). Como a experiência com o governo democrático não foi satisfatória para a sociedade, surgiu um movimento de “rejeição da estrutura institucional”, ou seja, uma oposição ao conjunto de regras e princípios que regeriam a sociedade (Abranches, 1988; Limongi; Figueiredo, 1998). Nesse contexto, emergiu um receio de “ingovernabilidade”, pois a crise institucional vivida durante a transição para o governo democrático no Brasil poderia gerar um desgaste ao modelo proposto pela Constituição de 1988, que, por sua vez, reforçava alguns aspectos da Constituição de 1946 (Abranches, 1988; Figueiredo; Limongi, 1995; Testa, 2017). Esse período de instabilidade refletia a dificuldade em consolidar um sistema político que equilibrasse as demandas de governabilidade com a preservação de normas democráticas.

A pior coisa que se poderia imaginar era voltar ao período sombrio da repressão, tortura e ditadura. Se a ditadura era considerada uma consequência direta da ingovernabilidade do regime anterior, combater a ingovernabilidade era o mesmo que defender a democracia (Testa, 2017, p. 2).

Além disso, o contexto histórico para a promulgação da Constituição de 1988 foi marcado pelas disputas e a crise de legitimidade enfrentada pelo governo de José Sarney que aconteceram também pela falta de coalizões, após a morte de Tancredo Neves. Isso porque ocorriam disputas entre José Sarney – que apoiou governos militares – e Ulysses Guimarães – principal opositor dos governos militares nesse período, que apoiou e trabalhou com Tancredo Neves para a transição democrática –, conforme Sarmento (2009). Mas foi José Sarney que convocou a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, para elaboração da Constituição de 1988, o que contou com o apoio da Aliança Democrática liderada por Ulysses Guimarães (Figueiredo; Limongi, 1995; Sarmento, 2009). Esse foi um passo importante para estabelecer a governabilidade.

Nesse sentido, os cientistas políticos concordavam que o sistema político brasileiro não havia se estruturado de forma adequada, o que parecia ter se revelado em crises que aconteceram nos primeiros governos pós-Constituição de 1988 (Figueiredo; Limongi, 1995; Pereira; Mueller, 2002). “A incapacidade do governo de resolver esses problemas [inflação e crises econômicas] foi atribuída à estrutura institucional que eles adotaram” (Figueiredo; Limongi, 1995, p. 64). Nesse caso, ao presidencialismo de coalizão.

O conceito de governabilidade começou a ser disseminado nas décadas de 1960 a 1970, com autores como Huntington (Melo, 1994). A partir de uma crise econômica e inflacionária, foram criadas “coalizões distributivas”, ou seja, grupos que defendiam a

distribuição de recursos de forma justa (Melo, 1994). Para atender a demanda, foi necessário criar alianças entre o governo e grandes instituições (Melo, 1994; Santos, 1997). Santos (1997, s/p) refere-se a essas alianças como a busca do “[...] equilíbrio entre as instituições de *input*, agregadoras de interesses - sobretudo os partidos políticos - e as instituições governamentais de *output*, que regulam e implementam as políticas públicas”. Apesar do conceito ter se desenvolvido considerando outros pesos como importantes nessa balança, Santos (1997) explica que o conceito original voltou ao centro do debate, assim, “capacidade governativa” refere-se à possibilidade de implementação de políticas públicas a partir da mobilização de recursos.

A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisação decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado (Santos, 1997, s/p).

Nesse contexto, combater a ingovernabilidade era importante na medida em que os governos militares e autoritários eram tidos como consequências dessa ingovernabilidade, principalmente, por estabelecerem o conjunto de regras e normas que organizavam a sociedade. Entretanto, para Abranches (1988) as coalizões poderiam resultar em maiores conflitos devido a heterogeneidade e pluralidade de interesses e isso poderia, inclusive, causar instabilidade no governo e conflitos entre Executivo e Legislativo.

No presidencialismo, a instabilidade da coalizão pode atingir diretamente a presidência. É menor o grau de liberdade de recomposição de forças, através da reforma do gabinete, sem que se ameace as bases de sustentação da coalizão governante. No Congresso, a polarização tende a transformar "coalizões secundárias" e facções partidárias em "coalizões de voto", elevando perigosamente a probabilidade de paralisação decisória e consequente ruptura da ordem política (Abranches, 1988, p. 30).

A Constituição de 1988 conferiu poder ao presidente da República, presidente da Câmara dos Deputados e líderes de partidos políticos aos processos legislativos (Figueiredo; Limongi, 1995).

O Congresso brasileiro de hoje é um corpo altamente centralizado. A alocação de direitos e recursos parlamentares favorece fortemente os líderes partidários. O Presidente da Câmara dos Deputados e os líderes dos partidos políticos exercem um controle rígido sobre o processo legislativo. Eles são responsáveis por determinar o legislativo ordem do dia e para designar e substituir membros dos conselhos permanentes e especiais, comissões a qualquer momento. Eles também nomeiam os membros das comissões conjuntas do Senado e da Câmara dos Deputados, que são instituídos para analisar decretos provisórios e projetos de lei orçamentária. Vale ressaltar que esses dois tipos de comitês não existiam no período de 1946-1964. Além disso, os líderes partidários têm o direito de representar os seus partidos no Parlamento: podem assinar petições em nome de todos os membros dos seus

partidos políticos para levar a cabo alguns dos processos na Assembleia Legislativa que exigem a aprovação de plenário (Figueiredo; Limongi, 1995, p. 68).

O presidente pode emitir medidas provisórias (MPs), que precisam ser aprovadas pelo Congresso em prazo determinado em lei. Essas MPs podem abranger decisões sobre a tributação e o orçamento (Figueiredo; Limongi, 1995; Limongi, 2006), o que confere ao presidente certo poder sobre a política fiscal e orçamentária. De acordo com Limongi (2006) essas prerrogativas são comuns em constituições presidencialistas em outros países. Testa (2017), entretanto, aponta que o poder das MPs decorre de “herança” do período autoritário no Brasil, isso porque elas podem entrar em vigor de imediato, com um prazo estabelecido até a aprovação ou não do Congresso.

Nesse sentido, não há uma separação tão rígida entre o Executivo e Legislativo (Figueiredo; Limongi, 1995; Limongi; Figueiredo, 1998). Apesar de se constituírem como poderes independentes como prevê a Constituição de 1988 (Brasil, 1988). Porém, de acordo com Figueiredo e Limongi (1995, p. 65), “[...] isso não significa que o presidente não possa influenciar o trabalho legislativo no Congresso ou que as relações entre os poderes sejam necessariamente conflituosas”. Ademais, Figueiredo e Limongi (1995) desafiam a ideia de um Executivo fragmentado e paralisado. Da mesma forma, Limongi e Figueiredo (1998, p. 82): “Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso (CN) que agisse como um veto player institucional. Os dados mostram, isto sim, forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada”.

Pereira e Mueller (2002) também tratam de debates recorrentes na literatura sobre como o presidencialismo por coalizão pode incorrer em maior *déficit* público ao elaborar o orçamento, ou seja, quando as despesas previstas no orçamento superam as receitas. Os autores, no entanto, se posicionam como contrários a essas suposições.

Supõe-se, portanto, que os governos de coalizão no Brasil convivem com grandes déficits. [...] É interessante notar que o Brasil “padece” de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar: é um sistema presidencialista; uma federação¹; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso. A soma destes fatores poderia gerar, senão uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão (Pereira; Mueller; 2002, p. 266).

¹ O Brasil é considerado federação pela organização de Estado ser caracterizada pela autonomia político-constitucional, ao mesmo tempo em que o Estado possui poder soberano. São entes da Federação brasileira: União, Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

O sistema de presidencialismo de coalizão do Brasil, na verdade, favorece a governabilidade devido aos recursos institucionais que possibilitam o controle do Executivo sobre a elaboração e execução do orçamento federal.

O processo orçamentário envolve coalizões entre o Executivo e Legislativo. Nesse sentido, por meio do artigo 165 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988) o Poder Executivo é responsável por estabelecer o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Assim, o Processo Orçamentário no Brasil é composto de três etapas. A primeira etapa se refere ao PPA que é um plano de quatro anos sobre previsões de despesas e receitas (Brasil, 2024d), ou seja, começa a ter vigência no segundo ano de mandato de um presidente e se estende até o final do primeiro ano de mandato do sucessor. Ele é elaborado pelo Executivo no seu primeiro ano de mandato e enviado ao Legislativo para aprovação.

A segunda etapa trata-se da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que também abrange as receitas e despesas, conforme a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Além disso, constará de estimativas para exercício, sejam elas as metas anuais ou as despesas e riscos fiscais (Brasil, 2000). A LDO é elaborada no primeiro semestre de cada ano, e é aprovada pelo Legislativo. A terceira etapa se refere à Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo que é a LDO que dispõe das diretrizes para a elaboração da LOA (Brasil, 2024). A LOA é anual, sendo também aprovada pelo Legislativo.

Foi referindo-se à possibilidade de interferência do Legislativo que Pereira e Mueller (2002) a partir de evidências demonstram que deputados que possuem eleitores concentrados, por exemplo, os que representam uma cidade pequena, tendem a ser mais favoráveis ao governo. Isso pode ser explicado pela possibilidade de trazer recursos e projetos para as regiões que representam (Pereira; Mueller, 2002). A barganha, nesse sentido, se refere na busca pela manutenção de poder político.

Em sua concepção, as emendas parlamentares seriam aprovadas de forma complementar ao processo orçamentário (Resende; Pires, 2024). As emendas individuais seriam direcionadas a projetos específicos de interesse dos parlamentares e o partido político que representa, as emendas coletivas seriam direcionadas para alocação de recursos para Comissão Permanente, região macroeconômica e Estado e Distrito Federal, segundo consta na Resolução nº 2 de 1995. As emendas relativas às Comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderiam ter aprovadas até cinco emendas por comissão, as de Bancadas Estaduais no Congresso Nacional até dez emendas de interesse e as de Bancadas regionais do Congresso Nacional até cinco emendas (Brasil, 1995b).

De acordo com Resende e Pires (2024) essa resolução foi editada após a CPI Anões do Orçamento. Essa CPI refere-se à investigação sobre o envolvimento de deputados em esquemas de fraudes na Comissão de Orçamento do Congresso Nacional². Essas fraudes favoreciam governadores, ministros, senadores e deputados. De acordo com os autores, as emendas eram organizadas pelo Poder Executivo, que utilizava de barganha. Foi com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2001, que foram estabelecidos limites para a execução orçamentária (Resende; Pires, 2024).

Entretanto, sobre o poder de barganha, Limongi e Figueiredo (2005, p. 742) argumentam:

As emendas individuais são as que têm menor taxa de execução: a média do período é de 59,6%, contrastando com os 78% executados das emendas propostas por comissões, os 62,2% das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais e os 65,4% das emendas do relator geral. Se os parlamentares tivessem o poder de barganha que a eles se atribui, deveriam obter maiores concessões do que de fato obtêm. E se as emendas individuais são tão decisivas para suas carreiras políticas, por que não se rebelam contra as baixas taxas de execução.

Limongi e Figueiredo (2005) também argumentam que a aprovação de emendas individuais sugere a transferência de recursos do Executivo para interesses locais dos parlamentares, o que não aconteceria visto que retiraria recursos de outras prioridades. Ainda segundo Limongi e Figueiredo (2005, p. 760) sobre esse aspecto: “A agenda legislativa é tratada como se pertencesse à esfera das escolhas de política, enquanto as decisões referentes ao orçamento são tratadas como transferências de utilidades sem que seja feita uma conexão entre ambas”.

Outra questão que foi debatida nesse período, e que se relaciona com a ideia de barganha, refere-se ao “poder de agenda” do presidente (Limongi; Figueiredo, 1998; Testa, 2017). Entretanto, conforme Testa (2017, p. 4) explica, o “Executivo não enviaria projetos de lei que seriam rejeitados. Porque o presidente antecipa como o Congresso responderá às suas proposições, o poder de agenda do Executivo é superestimado pela taxa de dominância”. Limongi e Figueiredo (1998) explicam que existe uma influência em relação a cooperação dos trabalhos legislativos, por exemplo, a partir das MPs que dispõe de custos caso seja rejeitada e demonstram sua eficácia no período da vigência.

Testa (2017) e Santos e Gasparini (2020) tratam da disciplina partidária no sentido de filiação à um partido político, ou seja, os parlamentares são orientados a votarem seguindo

² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/historia-1992.shtml>. Acesso em: 09 fev. 2024.

seu partido de filiação. Esses incentivos, de acordo com Limongi e Figueiredo (1998) impede que os parlamentares atendam apenas os interesses particulares, apresentando emendas que gerem ganhos de recursos para benefício próprio (*free riders*). Ainda assim existe uma disciplina no Legislativo que não foi explicada de forma satisfatória (Testa, 2017).

Dentro do período marcado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi criado o Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) para centralização e controle de pedidos e do comportamento dos parlamentares, garantido que os recursos fossem enviados para os que apoiavam o governo, conforme explicam Pereira e Mueller (2002).

Portanto, os parlamentares que costumavam operar com suas redes de influência nas burocracias dos diversos ministérios para ter acesso aos recursos públicos agora têm de tratar diretamente com a Secretaria Geral da Presidência da República, que dispõe de informações completas sobre o que eles desejam e como se comportam no Congresso. Essa nova estrutura enfraqueceu ainda mais o poder de barganha dos parlamentares na negociação com o governo, que deixa estratégicamente para o último mês do ano fiscal a recompensa aos deputados fiéis. [...] Quer dizer, a estratégia do governo é esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários, inclusive emendas individuais ou coletivas dos parlamentares, como forma de pressioná-los a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo (Pereira; Mueller, 2002, p. 286-287).

Em 2001, o SIAL foi substituído pelo SILEG (Serviços Digitais para Parlamentares e Gabinetes) que permite o cadastro de proposições legislativas e o acompanhamento de sua tramitação na Câmara dos Deputados. O SILEG também fornece informações sobre o comportamento dos parlamentares.

Limongi e Figueiredo (1998; 2005) explicam que os parlamentares não possuem esse poder de barganha. Ao contrário, “[...] o Executivo pode retardar o envio da proposta orçamentária com o objetivo de limitar o tempo disponível para a apreciação da matéria pelo Legislativo” (Limongi; Figueiredo, 1998, p. 88). Limongi e Figueiredo (1998) também explicam que a Constituição não especifica consequências em relação a não-aprovação do orçamento em determinado prazo. Além disso, com o regulamento interno da Comissão Mista de Orçamento (CMO), são estabelecidos número de emendas que cada parlamentar pode apresentar relativo a mudanças do Orçamento da União (Limongi; Figueiredo, 2005), que é definido pelo PLOA, observando a LDO e o PPA. Essas emendas destinam recursos a um projeto ou obra específica, por isso, também é definido um teto base (Limongi; Figueiredo, 2005).

Entretanto, nesse período, foi exposto um caso de corrupção envolvendo as emendas parlamentares, a Operação SangueSuga. Nesse esquema, os ex-deputados e assessores

negociavam a aprovação de emendas parlamentares e depois fraudavam licitação na área da saúde, desviando, assim, verba que seria destinada à compra de ambulâncias.

As barganhas entre o Executivo e os parlamentares são debatidas por Santos e Gasparini (2020), devido a possibilidade de emendas ao processo orçamentário, evidenciando as relações de poder existentes. Mas, segundo Resende e Pires (2024, p. 5),

Quando o crescimento econômico desacelerou, durante os anos 2010, as fragilidades do regime fiscal ficam mais evidentes. Nesse processo, o Executivo passou a concentrar o contingenciamento nas emendas parlamentares, o que aumentou a tensão entre Executivo e Legislativo. Também, o espaço para crescimento do gasto e promoção de novas políticas públicas se tornou menor, o que gerava menos bônus para a classe política e crescente insatisfação. Com isso, teve início uma reação do Congresso, que resultou na edição de diversos atos normativos, legais e constitucionais, para garantir a efetiva participação no processo orçamentário. As mudanças com relação ao emendamento da peça orçamentária, por sua vez, também evidenciaram o aumento do piso de barganha exigido pelo Legislativo para garantir a estabilidade do governo.

Nesse contexto, houve a mudança de um Orçamento de natureza autorizativo, em que o Executivo desponta com maior poder de decisão, para um Orçamento de natureza impositivo, em que o Legislativo ganha maior protagonismo (Santos; Gasparini, 2020). Assim, foram promulgadas emendas constitucionais, com o intuito de tentar coibir essas práticas de barganha por parte do Executivo, como a Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015, e a Emenda Constitucional nº 100 de 26 de junho de 2019.

A EC nº 86/2015 torna obrigatória a execução da programação orçamentária, ela estabelece a emenda individual, mas aponta para um limite de 1,2% da receita corrente líquida, sendo que metade do percentual devem ir obrigatoriamente para ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2015). A EC nº 100/2019, por sua vez, trata da obrigatoriedade das emendas coletivas, ou seja, proposta por vários parlamentares que representam uma bancada estadual ou municipal. Esse tipo de emenda tem maior força (Brasil, 2019a).

Mas, foi por meio da Emenda Constitucional nº 105 de 12 de dezembro de 2019 que foi acrescentado “[...] o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual” (Brasil, 2019a). Isso quer dizer que atualmente as emendas individuais permitem a transferências especial, segundo Oliveira (2023). Essa prática de transferência especial é conhecida como PIX orçamentário. Essas emendas possuem benefícios como a descentralização de recursos, pois, contribuem com o desenvolvimento dos municípios (Oliveira, 2023).

Com efeito, as transferências especiais têm como característica principal serem independentes de qualquer tipo de amarras fixadas em convênios ou instrumentos

similares. Dessa maneira, não existe qualquer garantia de que o dispêndio realizado por meio das transferências especiais seja destinado às necessidades mais urgentes de infraestrutura ou que guardem compatibilidade com uma visão global de desenvolvimento nacional e regional (Oliveira, 2023, p. 43).

A transferência especial de recursos por meio de emendas individuais, apesar de reforçar o presidencialismo de coalizão por servir como instrumento de barganha, levanta questionamentos sobre a transparência (Oliveira, 2023; Resende; Pires, 2024). Isso ocorre porque a descentralização de recursos sem critérios rígidos pode resultar em alocações inadequadas, sem garantir que as necessidades mais urgentes de infraestrutura sejam atendidas de forma alinhada com o desenvolvimento nacional e regional. Sobre isso explicam Resende e Pires (2024, p. 6):

Em 2019, em um contexto de instabilidade democrática e fragilidade do Executivo, o Congresso inseriu na LDO de 2020 as emendas de comissão e de relator geral. As emendas de relator geral, embora não tivessem previsão de impositividade, garantiram um aumento significativo de recursos sob gestão de alguns parlamentares, em um esquema que ficou conhecido como ‘Orçamento Secreto’. O Orçamento Secreto foi declarado inconstitucional pelo STF dois anos depois, dando início a um novo rearranjo na gestão do presidencialismo de coalizão, em que o Executivo busca apaziguar as relações entre os Poderes e reestabelecer a governança no presidencialismo de coalizão.

Para compensar a perda de recursos do Congresso foi promulgada a Emenda Constitucional nº 126 de 21 de dezembro de 2022 que aumentou as emendas individuais de 1,2 % para 2% da Receita Corrente Líquida (Brasil, 2022b). Da mesma forma, Resende e Pires (2024, p. 6) explicam que “na tentativa de reestabelecer o formato clássico do presidencialismo de coalizão, o Executivo também relança o PAC [Programas de Aceleração do Crescimento], para funcionar como um coordenador de programas públicos [...]. A intenção é de que os parlamentares tenham menor necessidade de usar emendas individuais para obtenção de recursos (Resende; Pires, 2024). No mesmo ano, foram instituídas a partir da Portaria Conjunta nº 108 de 07 de março de 2024 (Brasil, 2024e) as Emendas PAC Seleções, para o incentivo à aprovação das emendas PAC.

Em relação ao PIX orçamentário é importante destacar que a Lei Complementar nº 210 de 25 de novembro de 2024 definiu novas diretrizes, entre elas a obrigação de informar o plano de trabalho, o valor recebido e cronograma de execução na Plataforma TransfereGov, conforme disposto no Artigo 8º, parágrafo único (Brasil, 2024a).

As emendas constitucionais e as mudanças nas legislações orçamentárias têm buscado reforçar o presidencialismo de coalizão, bem como estabelecer maior transparência e melhorar a governabilidade. Essa descentralização de recursos, por meio do PIX orçamentário, reflete a complexidade do federalismo fiscal e da gestão orçamentária do

Brasil. Ademais, contribui para a redução da burocracia e para a melhoria da alocação de recursos públicos, resultando na maior *accountability* da gestão pública.

2.2 FEDERALISMO FISCAL E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O federalismo apresentou diferentes configurações em diversos países, a partir do século XVIII, com alguns Estados apresentando um processo democrático consolidado e outros ainda em processo de democratização, variando também em termos de dimensões. Além disso, algumas federações são mais centralizadas e outras descentralizadas, com a concentração de poder no governo federal ou autonomia de estados e municípios, respectivamente (Anderson, 2009). Essas diferenças também podem se dar nas relações entre Executivo e Legislativo, dependendo da forma em que são organizadas, segundo Arretche (2004). Soares e Machado (2018, p. 26) também tratam desse aspecto e explicam sobre as diferentes perspectivas em relação à centralização e à descentralização:

A divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo apresenta diferentes perspectivas em relação ao federalismo. Por um lado, pode-se assumir que a descentralização fiscal é condição necessária, mas não suficiente, para o federalismo. A ausência de recursos financeiros próprios cria uma situação de dependência dos entes em relação àqueles que controlam esses recursos, geralmente o centro. Por outro lado, a descentralização administrativa não é condição necessária para o federalismo, uma vez que a falta de divisão de competências de governo entre os entes tende a gerar duplicidades e ausências na atuação dos governos, mas não necessariamente falta de autonomia.

Apesar dessas diferenças entre os países federativos, todos apresentam em comum uma Constituição escrita com partes que não podem ser alteradas, pelo menos dois níveis de governo, uma estrutura de poder legislativo bicameral, entre outros (Anderson, 2009; Soares; Machado, 2018). Dessa forma, o federalismo se diferencia do Estado unitário e o confederado, conforme explicam Soares e Machado (2018, p. 14):

Como forma de Estado, ou seja, como forma de organização territorial do poder político, o federalismo se contrapõe ao Estado nacional unitário por apresentar pelo menos dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, o que supõe a descentralização do poder político para o nível subnacional. Ele se diferencia do Estado confederado, em direção oposta, ao supor a centralização de poder político no nível nacional. Pode-se, nesse sentido, afirmar que, na comparação com as outras formas de Estado, o federalismo ocupa uma posição intermediária em relação à descentralização.

A União Europeia (UE) é um exemplo de estado confederado, devido a união de vários estados-membros, ou seja, entes territoriais (Soares; Machado, 2018). A UE é uma organização internacional, que apesar da união de estados-membros não forma um Estado único. Já a Colômbia, Japão, Itália e França são exemplos de estados unitários (Anderson,

2009). São países que, apesar de ter regiões ou províncias internas, possuem uma única autoridade central. Embora esses países possam ter alguns aspectos de descentralização, como leis locais em determinadas regiões, o poder de decisão ainda está concentrado no governo central.

Os Estados federativos estão entre os Estados unitários e confederados (Soares; Machado, 2018), pois são compostos por entes federativos que possuem certa autonomia, mas estão unidas sob um governo central. A principal diferença em relação aos Estados unitários é que em um Estado federativo, como o Brasil ou os Estados Unidos, os entes federativos têm o poder compartilhado com o governo central. Elas podem legislar e tomar decisões em áreas específicas, mas, ao mesmo tempo, há uma autoridade central que coordena e define políticas para todo o país.

Esse federalismo moderno tem sua origem atrelada aos EUA em 1787, para conciliar conflitos que ocorreram no processo de criação da Constituição dos EUA, em que se buscava “[...] estabelecer um poder central efetivo, a União, com capacidade para tomar e implementar decisões em todo o território nacional em um campo delimitado de competências, predominantemente militar e econômico [...]” (Soares; Machado, 2018, p. 18), bem como, “[...] garantir a manutenção de autonomia política às unidades territoriais (estados) em um amplo espectro de competências – todas aquelas não definidas no escopo de atuação limitada da União” (idem).

No Brasil, a adoção do federalismo se deu em 1889. Arretche (2004, p. 18) sobre isso explica que “a federação brasileira adotou desde sua origem, na Constituição Federal de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União”. Porém, a arrecadação de impostos sempre revelou uma desigualdade entre estados e entre municípios de determinado estado, ou seja, um desequilíbrio horizontal (Arretche, 2004). Porém, esse fenômeno não é explicado pelo tamanho do município e/ou estado, ao contrário, muitas vezes o município e/ou estado menor tem arrecadação mais elevada que o município e/ou estado maior (Arretche, 2004). Este é o caso do município de Barueri em São Paulo, que em 2023 arrecadou 56,9 bilhões, mais do que o município de Campinas que arrecadou 37,2 bilhões, conforme o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2023).

De acordo com Arretche (2004, p. 18) “desde a Constituição de 1946, esta desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais. Transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte

das receitas arrecadadas pela União para Estados e municípios [...]. Isso significa que estados e municípios têm diferentes capacidades de arrecadar recursos, o que impacta sua receita orçamentária, principalmente devido a fatores como a economia local, a quantidade de impostos arrecadados e a base tributária de cada região. Segundo consta no Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2025 (Brasil, 2025d, p. 7) “receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário [...]. Nesse sentido, receitas públicas são aquelas receitas orçamentárias sob responsabilidade do Estado e que permitem a execução de políticas públicas (Brasil, 2025d).

A partir de 1965, com o advento do regime militar no Brasil, houve uma significativa centralização da arrecadação tributária em favor do governo federal. Nesse contexto, embora tenha havido a concentração das competências tributárias na União, também foram instituídos tributos relevantes para os entes subnacionais, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência estadual, e o Imposto sobre Serviços (ISS), atribuído aos municípios (Afonso; Lukic; Castro, 2018; Rezende, 1995).

A reforma tributária de 1967, promovida pelo regime militar, foi responsável por reorganizar profundamente o sistema tributário nacional, consolidando a centralização federativa, mas também instituindo mecanismos de redistribuição de receitas por meio de transferências intergovernamentais. Essas transferências foram estruturadas para beneficiar, principalmente, estados com menor capacidade de arrecadação e municípios de menor porte populacional, contribuindo para alguma compensação das assimetrias federativas (REZENDE, 1995).

Adicionalmente, essa reforma introduziu no Brasil um modelo tributário inspirado no Imposto sobre o Valor Agregado (IVA), por meio da reformulação do antigo ICM, que passou a incorporar características típicas de um imposto do tipo IVA, como a não cumulatividade e a incidência sobre o valor agregado em cada etapa da cadeia produtiva. Nesse sentido, Junqueira (2015) ressalta que a adoção desse modelo aproximou o sistema tributário brasileiro dos padrões vigentes em países desenvolvidos, representando um avanço relevante em termos de modernização e racionalidade fiscal.

Nesse sentido, a reforma tributária promoveu equilíbrio fiscal aos entes federativos. Além disso, na reforma de 1967, para a “redução das disparidades horizontais” foram criadas transferências ou dois fundos de participação, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Baião; Cunha; Souza, 2017; Prado, 2007).

Com a Constituição de 1988, de acordo com Arretche (2004), o FPE e o FPM passaram a utilizar como receita 44% dos maiores impostos federais, tendo, os estados e municípios, autonomia para a alocação desses recursos. Segundo Baião, Cunha e Souza (2017, p. 586):

As transferências redistributivas devem incorporar, num cenário ideal, duas informações básicas: a necessidade e capacidade fiscal de cada ente federativo. É natural, por exemplo, que municípios com uma grande parcela da população em idade escolar apresentem maiores despesas com serviços públicos de educação, bem como municípios com maior atividade econômica tenham maior capacidade de captar recursos por meio da arrecadação. Porém, é comum que apenas uma parte das transferências se insira na proposta de equalização fiscal, pois é importante preservar a eficiência econômica a nível nacional.

Essas ações não apenas contribuem com a transparência na gestão dos recursos públicos, mas também buscam corrigir desigualdades regionais, pois assegura que as transferências intergovernamentais sejam adequadas às necessidades econômicas e demográficas de cada região. A constante adaptação e o desenvolvimento dessas políticas são importantes para o fortalecimento do federalismo fiscal brasileiro, pois permite o equilíbrio no desenvolvimento de todos entes federativos.

Prado (2007) também explica que em relação às transferências intergovernamentais é comum que governos superiores em federações arrecadem mais recursos, o que ele intitula como “brecha vertical”, e explica: “o fato de que os governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, enquanto os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam diretamente” (Prado, 2007, p. 09). Por isso, o repasse de recursos é realizado do governo central para os subnacionais, conforme o autor. Isso ocorre para que os estados e municípios consigam cumprir as obrigações em relação a saúde, educação e infraestrutura.

De acordo com Soares e Machado (2018, p. 63):

O federalismo fiscal pode ser entendido, de forma ampla, como o modo de distribuir receitas e gastos públicos entre o ente nacional e os entes subnacionais de governo numa federação. É uma dimensão importante das relações intergovernamentais e tem efeitos importantes para as políticas públicas, principalmente para aquelas cuja oferta se proponha universal e equânime em todo o território nacional, como muitas vezes ocorre com políticas sociais.

Em um sistema fiscal, como o Brasil, temos o governo nacional (ou federal) e os subnacionais (estados, municípios e o Distrito Federal). O federalismo fiscal trata-se da definição sobre como esses entes irão compartilhar a arrecadação de impostos e em como os recursos serão distribuídos para atender às necessidades de cada um, tendo impacto nas políticas públicas.

Com a promulgação da Constituição de 1988 houve limitação do poder do governo federal em relação a arrecadação de impostos pois aumentou as transferências intergovernamentais (Rezende, 1995). Foi nesse período, a partir da Constituição de 1988, que foi estabelecido no Brasil o federalismo com três níveis de governo, ou seja, nacionais, estaduais e municipais (Soares; Machado, 2018). Contudo, houve desafios relacionados à descentralização fiscal (distribuição de recursos financeiros), a descentralização administrativa (distribuição de responsabilidades) e a responsabilização fiscal (controle e prestação de contas dos gastos públicos), conforme explicam Soares e Machado (2018) e Rezende (1995). Segundo Arretche (2004), esses “ciclos de centralização e descentralização” estão relacionados aos impostos que são arrecadados e divididos entre os entes federativos e as alíquotas desses impostos que influenciam na concentração de maior ou menor poder fiscal, pois incide no equilíbrio horizontal e na gestão de políticas públicas.

O federalismo fiscal no país é marcado por grandes desigualdades na distribuição das receitas fiscais, o que prejudica a organização financeira entre os entes federativos (Junqueira, 2015; Rezende, 1995). Esse desequilíbrio ocorre devido ao coeficiente eleitoral estabelecido pela Constituição, que garante que regiões com menor população tenham um número mínimo de representantes na Câmara dos Deputados. Como resultado, essas regiões acabam tendo uma representação política superior àquela que a população justificaria (Rezende, 1995). Embora essa representação maior pudesse gerar disputas por interesses específicos, a maioria dos municípios, em meio a essas disputas, optou por buscar uma maior participação nas receitas federais, ao invés de assumir mais responsabilidades tributárias (Rezende, 1995). Essa escolha contribuiu para corrigir parcialmente o 'desequilíbrio vertical' – a relação entre a União e os estados e municípios, na qual a União se viu prejudicada – mas, por outro lado, agravou o 'desequilíbrio horizontal', que se refere às disparidades entre estados ou entre municípios (Rezende, 1995).

Os tributos são a principal fonte de receita do orçamento público no Brasil, conforme consta no Orçamento Cidadão PLOA 2025 (Brasil, 2024b). Na apresentação do Orçamento Cidadão PLOA 2025 mostra que R\$ 834,93 bilhões advém de Imposto de Renda e R\$ 970,32 bilhões provém de demais impostos e contribuições (Brasil, 2024b). A arrecadação de tributos é prevista no artigo 145 da Constituição de 1988, bem como as contribuições no artigo 149. Elas são também regulamentadas por legislações próprias (Brasil, 1988). Os impostos arrecadados pela União, são descritos a seguir:

- Imposto de Importação (II), que é um tributo alfandegário, ou seja, incide sobre produtos estrangeiros que entram em território nacional;
- Imposto de Exportação (IE), tributo federal sobre o produto nacional que é destinado ao estrangeiro;
- Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), que incide sobre produtos que passaram pelo processo de industrialização. Foi instituído pelo Código Tributário Nacional Lei nº 5.172/1966.
- Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), relacionado a operações de crédito, câmbio ou seguros, para pessoas físicas ou jurídicas, instituído pela Lei nº 5.143, de 20 de outubro de 1966.
- Imposto de Renda, tanto de pessoas físicas como jurídicas, sobre rendas e proveitos de qualquer natureza. No caso de pessoas físicas quando ultrapassado o teto estabelecido pela Receita Federal. Esse imposto foi criado por meio do Decreto nº 16.581, de 4 de janeiro de 1924.
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), cobrado de proprietários rurais, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas.

Além dos tributos tradicionais, a Constituição Federal de 1988 também contempla a existência de contribuições sociais, a exemplo do Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e das contribuições ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Cabe destacar que os estados e municípios igualmente possuem fontes próprias de arrecadação, o que, em tese, representaria um movimento de fortalecimento do regime federativo. No entanto, como observa Rezende (1995), esse fortalecimento não se efetivou plenamente, uma vez que não houve, à época, uma descentralização proporcional das responsabilidades administrativas.

A partir da década de 1990, o governo federal buscou estabelecer mecanismos de controle fiscal e de racionalização da gestão pública. Nesse sentido, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) representou um marco normativo ao impor limites aos gastos públicos e ao promover maior transparência e responsabilidade na elaboração e execução do ciclo orçamentário (Brasil, 2000). A LRF passou a valer para os três níveis de governo: União, estados, Distrito Federal e municípios.

Antes mesmo da edição da LRF, o governo federal já havia adotado medidas com o objetivo de reestruturar a situação fiscal dos entes subnacionais. Destacam-se, nesse contexto,

a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 (Brasil, 1997a), a Medida Provisória nº 1.560-8, de 12 de agosto de 1997 (Brasil, 1997b), e a Medida Provisória nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999 (Brasil, 1999). Essas normas autorizaram a União a assumir dívidas públicas de estados e municípios, desde que estes se comprometessem com metas fiscais estabelecidas no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), conforme previsto no artigo 2º da Lei nº 9.496/1997 (Brasil, 1997a).

Essa iniciativa tinha como objetivo o fortalecimento da autonomia financeira na gestão fiscal, a partir da descentralização das responsabilidades, princípio central do federalismo fiscal. De acordo com Arretche (2004, p. 18) “em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados e 4,3% pelos municípios”, o que demonstra a concentração da arrecadação tributária na União. Além disso, Arretche (2004, p. 20) explica que a descentralização permite autonomia para estados e municípios.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.

Isto é, os estados e municípios podem definir prioridades de forma independente, mas dentro de suas jurisdições. Eles podem criar suas próprias leis e estabelecer suas próprias políticas de governo. Entretanto, os efeitos da descentralização “[...] foram a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações” (Arretche, 2004, p. 20). Isso é explicado pela autora devido a “fragmentação” do sistema partidário resultado do multipartidarismo.

Por isso, governos de coalizões são importantes também para o federalismo fiscal, devido ao sistema de apoio que é montado para o governo (Arretche, 2004). Essa necessidade de formar coalizões demonstra a dependência do Executivo pelo apoio de partidos que estão no Legislativo. Isso acontece, pois, precisam aprovar suas propostas e projetos, inclusive o orçamento público. Assim, “os sistemas partidários desempenham um papel fundamental na determinação do grau de independência do legislativo em relação ao executivo” (Posner; Park, 2007, p. 4).

A estrutura institucional e o papel do legislativo têm influência na capacidade do legislativo de agir. Em termos gerais, os legislativos bicamerais podem ter maiores possibilidades de influência, particularmente se uma casa tiver uma posição política diferente daquela da maioria do governo. Assim, por exemplo, a câmara alta na Austrália e na Alemanha tem diferentes constituintes eleitorais e ciclos que podem levar ao controle por partidos fora do governo majoritário. Além disso, os legislativos que são órgãos de governo em tempo integral tenderão a atrair membros com interesse em promover o papel do legislativo, em oposição aos legislativos

compostos por membros de meio período com carreiras fora do governo. Órgãos legislativos cujos membros servem por vários mandatos tendem a ter maior expertise e interesse em participar do governo do que aqueles onde a filiação é considerada temporária (Posner; Park, 2007, p. 4-5).

O Brasil tem um Legislativo bicameral, o que pode representar posições políticas diferentes entre Deputados e Senadores, e gera um maior poder de influência para o Legislativo em relação ao Executivo, até porque aumenta a capacidade do Legislativo de agir e influenciar o processo orçamentário e a governança. Ou seja, o Legislativo pode aprovar a proposta orçamentária enviada pelo Executivo, mas também alterar ou rejeitar. Isso pode explicar as dificuldades encontradas nas tentativas de reformas tributárias. Por exemplo, o governo de Fernando Henrique Cardoso enviou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 175 de 1995) que dispunha sobre a reforma tributária, ou seja, propunha a extinção do IPI e a substituição por alíquota federal (Brasil, 1995a). De acordo com Junqueira (2015), essa proposta não foi votada na Câmara dos Deputados e foi arquivada no ano de 2003.

Por sua vez, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) enviou a PEC nº 41 de 2003 (transformada na PEC nº 42 de 19 de dezembro de 2003), que buscava instituir a reforma tributária, promulgada em 2003 (Brasil, 2003). Em 2008, o governo de Lula enviou outra proposta, a PEC 233/2008, que buscava simplificar o sistema tributário federal, que foi agregada à PEC 31/2007 e não entrou em votação na Câmara dos Deputados (Brasil, 2008; Junqueira, 2015). Essas tentativas de reforma tributária ao longo das décadas demonstram a complexidade e os desafios do federalismo fiscal brasileiro, em que as disputas políticas e os interesses regionais dificultam o consenso e a implementação de mudanças.

No governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) ocorreram em 2019 duas propostas, a da PEC 110 de 2019 (Brasil, 2019c) no Senado Federal que buscava estabelecer a reforma tributária, com a extinção de tributos e a criação do Imposto sobre Operações com Bens e Serviços (IBS) (Brasil, 2019b), e a da PEC 45 de 2019 (Brasil, 2019d) na Câmara dos Deputados. Em 2022, foi proposta a PEC 46/2022 que, assim como a PEC 110 de 2019 (Brasil, 2019c), em novembro de 2023 teve o escopo prejudicado devido a aprovação da PEC 45/2019 (Brasil, 2022c). Isso porque todas essas propostas tramitavam em conjunto e, com a aprovação da PEC 45/2019, as demais foram impactadas. Como resultado desse processo de negociação dos textos iniciais, já no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foi finalmente sancionada a Emenda Constitucional nº 132 de 20 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023a), consolidando a reforma tributária.

Diante do exposto, percebe-se que o federalismo fiscal trata da distribuição de responsabilidades fiscais e financeiras entre os entes federativos. Como visto, no Brasil isso permite que os entes federativos planejem e executem políticas públicas, a partir do processo orçamentário.

De acordo com Posner e Park (2007), os papéis mais importantes no processo orçamentário são do Legislativo e o do Executivo, mas alguns países se diferem em termos de dinâmica desses poderes. Em seu contexto histórico e institucional, a responsabilidade e atuação do poder legislativo foi se transformando, sendo que na Inglaterra isso foi importante para a consolidação da democracia (Posner e Park, 2007). Os autores citam o “poder de bolsa” como uma das transformações do poder do Legislativo, pois significou a autoridade e legitimidade sobre a alocação de recursos.

O século XX foi um século em que as legislaturas enfrentaram novos desafios para afirmar sua influência na formulação e execução do orçamento. Fatores como o crescimento do governo, o aumento da complexidade técnica e expansão da burocracia, e a presença aparentemente perene de conflitos internacionais serviram para solidificar e reforçar as responsabilidades executivas pelo orçamento. Em alguns países, o orçamento executivo foi desenvolvido para fornecer coerência ao estado moderno e responsabilidade aos constituintes nacionais que projetos de lei de apropriação particularistas simplesmente não conseguiam fazer. As próprias legislaturas delegaram poderes ao executivo, cautelosas com seus próprios instintos de favorecer políticas específicas baseadas em constituintes às custas do bem-estar fiscal mais amplo do país. Além disso, as legislaturas não tinham expertise para acompanhar a crescente sofisticação e complexidade dos orçamentos modernos [...] (Posner; Park, 2007, p. 6).

No Brasil, a partir do contexto histórico do federalismo, é também possível perceber a complexidade do processo orçamentário. Na era Vargas, o orçamento era centralizado no Executivo. A partir do regime militar, as transformações no governo refletiram na necessidade de políticas fiscais que abrangessem essas mudanças.

O fortalecimento da responsabilidade do Executivo na formulação e execução do orçamento teve impacto na estruturação do ciclo orçamentário do Brasil. Com a complexidade da gestão fiscal e a necessidade de maior coordenação entre os três níveis de governo, o ciclo orçamentário se tornou formalizado e técnico para garantir o equilíbrio fiscal e a eficiência na alocação dos recursos públicos. O ciclo orçamentário é composto por uma série de etapas, e tem início a partir do PPA, que estabelece as bases para a alocação de recursos e a implementação das políticas públicas, da LDO, porque garante que as políticas fiscais e orçamentárias sigam diretrizes do PPA, e a LOA, para a alocação de recursos entre os entes federativos, o que permite a execução pelos estados e municípios de políticas públicas, com transparência.

Na elaboração do PLOA, são seguidas diversas diretrizes: a formulação do PPA, a criação da LDO, a combinação entre a avaliação e o acompanhamento das políticas públicas com o PLOA, e a definição dos públicos e temas das agendas transversais e multisectoriais selecionadas no PLOA (Brasil, 2025c). Segundo Arretche e Rodden (2004, p. 553, acréscimo nosso) “O processo [orçamentário] inicia-se com a apresentação da proposta orçamentária ao Congresso, que passa então a ser examinada pela Comissão Mista do Orçamento – CMO, composta por membros do Senado e da Câmara dos Deputados”. Ou seja, a proposta é encaminhada ao Legislativo, onde passa por discussões, ajustes e aprovações. Conforme consta no inciso III art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o PLOA “conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, será estabelecido pela lei de diretrizes orçamentárias destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos” (Brasil, 2000), entre eles as emendas.

Ainda sobre o processo orçamentário, Arretche e Rodden (2004) explicam que a proposição de emendas parlamentares integra o processo orçamentário, sendo que é o Executivo que tem autoridade para a execução e liberação de recursos, e, inclusive, voto. Esse processo está de acordo com o artigo 166 da Constituição Federal de 1988, que prevê a apresentação de emendas às leis do ciclo orçamentário deve ser realizada na Comissão Mista de Orçamento (CMO), conforme o regimento (Brasil, 1988). O voto do presidente pode ser total ou parcial, devendo ser justificada com bases de inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, conforme parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição de 1988, e é analisado pelo Congresso (Brasil, 1988). Um exemplo de voto parcial à emenda individual foi o realizado pelo presidente Jair Bolsonaro em Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 4/2021 que estabelecia o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal³.

Em relação às emendas impositivas, consta no Manual de Emendas Parlamentares (Brasil, 2024f, p. 9) o seguinte:

O recurso orçamentário das emendas individuais é de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior. O valor total reservado na LOA 2024 foi de R\$ 25,1 bilhões. Em cumprimento à Emenda Constitucional 126/2022, foram destinados R\$ 19,4 bilhões para as emendas de Deputados e R\$ 5,6 bilhões para as emendas de Senadores. Como consequência, cada Deputado dispôs de R\$ 37.871.585,00 e cada Senador, de R\$ 69.634.850,00. Do valor apresentado por cada parlamentar, no

³ O voto parcial realizado pelo presidente Jair Bolsonaro consta na página legislativa do Congresso Nacional, pelo link: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/13945>.

mínimo a metade (50%) é destinada para ações e serviços públicos de saúde (Ministério da Saúde).

Nesse contexto, a receita corrente líquida é o total de recursos arrecadados pelo governo – que são, conforme consta no MTO (Brasil, 2025d), impostos, taxas, contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências correntes e outros – descontados os repasses obrigatórios, como os destinados aos estados e municípios, e outros gastos específicos. Em relação a divisão entre Deputados e Senadores, essa segue a lógica do sistema federativo do Brasil, em que os Senadores representam os estados (ou seja, cada estado tem um número fixo de Senadores), e os Deputados representam a população em geral de maneira proporcional ao número de habitantes de cada estado.

Como visto, e segundo a Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 93, de 17 de janeiro de 2024, em seu artigo 2º “o ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br [...]” (Brasil, 2024g), com o objetivo de garantir a transparência e o controle na aplicação desses recursos públicos, ainda que as emendas parlamentares sejam, muitas vezes, vistas como instrumentos que podem ser utilizados para atendimento de interesses locais específicos, em detrimento de uma visão mais ampla e estratégica da gestão pública. Isso demonstra que existem pontos importantes a se debater sobre as transferências especiais e as emendas parlamentares.

Em síntese, o processo orçamentário no Brasil, embora tenha se desenvolvido ao longo das décadas, continua sendo complexo, principalmente, por causa da interação entre os poderes Executivo e Legislativo, os três níveis de governo e a sociedade. As emendas parlamentares refletem as dinâmicas e disputas políticas, ao mesmo tempo em que há uma busca por maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos. Embora o processo orçamentário busque garantir o equilíbrio fiscal e a alocação adequada de recursos, ainda há espaço para aprimoramentos e debates.

2.3 TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E AS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO

Como visto, no presidencialismo de coalizão os chefes do Executivo são figuras centrais, pois gerenciam as coalizões, ou seja, “os partidos com quem irá governar” (Bertholini; Pereira, 2017; Faria, 2023). De acordo com Alston e Mueller (2015) “o presidente é um líder de coalizão”. Poderia se atribuir como o principal interesse dos parlamentares em formar coalizações, o orçamento e os benefícios que podem ser direcionados aos seus

interesses (Betholini; Pereira, 2017), já que era o Executivo quem definia os recursos destinados aos partidos. Isso porque as emendas parlamentares eram e ainda são importantes nos processos orçamentários, principalmente no que se refere a carreira dos parlamentares na política a partir da reeleição (Faria, 2023).

Longo (1994) explica que o orçamento público começou a ser formalizado com a Constituição Imperial de 1824.

A Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, transferiu ao Congresso também a competência para elaborar o orçamento. A Câmara assumiu então a iniciativa de preparar a proposta orçamentária, mas, na prática, o ministro da Fazenda, através de entendimentos extraoficiais, continuava a orientar o encaminhamento da Lei de Meios. A Revolução de 30 fez refluxo a autonomia do Congresso. Na Constituição outorgada em 1934 a competência da elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao presidente da República, e, como as duas câmaras legislativas nunca foram instaladas, o Orçamento Federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo. Com a redemocratização do país, na Constituição de 1946, o Executivo continuava a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando então a encaminhá-lo para discussão e votação nas duas casas legislativas, que tinham o direito de emendá-lo (Longo, 1994, p. 211-212).

Percebe-se que o poder historicamente estava concentrado no Executivo. Mas no contexto do presidencialismo de coalização é a partir das eleições para o Legislativo, que se define a base de apoio, ou seja, o tamanho dos partidos aliados e opositores ao presidente, o que tem impacto direto no poder atribuído ao Executivo (Betholini; Pereira, 2017). Nesse sentido, percebe-se um jogo com regras complexas entre os poderes no Brasil. Mas concordando com Alston e Mueller (2015), ao longo do tempo não existiu uma ruptura tão forte ao ponto de retirar o poder do Executivo, mesmo com a transição do regime militar para o período democrático, e, inclusive, com as mudanças relativas ao processo orçamentário.

Diante de regras do jogo tão complexas – algumas já discutidas anteriormente, como o presidencialismo de coalização, o multipartidarismo e o federalismo –, Betholini e Pereira (2017) e Faria (2023) explicam que era possível que houvesse prejuízo à democracia. De acordo com Faria (2023, p. 391, marcação do autor) “A escolha do sistema presidencialista em um ambiente multipartidário, com eleições proporcionais de lista aberta, faria com que predominasse, inicialmente, uma visão negativa do regime brasileiro, destacando-se sua propensão para *instabilidade e alto risco*”. Contudo, a Constituição Federal atribuiu poder ao Ministério Público e o Tribunal de Contas da União (TCU) de fiscalizar e manter o controle a partir de sanções em caso de irregularidade, o que concede equilíbrio frente a essa “variedade institucional” (Betholini; Pereira, 2017; Faria, 2023). Por isso o caso brasileiro é tão interessante de ser debatido (Betholini; Pereira, 2017).

Em relação as emendas parlamentares, Faria (2023) cita a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, sancionada pelo presidente João Goulart, que veio a estabelecer normas de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Isso ocorreu antes do golpe do estado de 1964. Aqui importa destacar que as Constituições de 1891, 1934 e 1946, conforme explica Faria (2023), não tratavam das emendas parlamentares, mas a Constituição de 1937, no período de Getúlio Vargas, vedava a deliberação sobre emendas que aumentavam a despesa do Legislativo. Algo parecido com o que ocorreu no período do regime militar. Faria (2023, p. 142, marcação do autor) resume da seguinte forma o desenvolvimento de regramentos sobre as emendas: “O padrão constitucional brasileiro, portanto, foi o de que as *Constituições ditatoriais* vedassem o aumento de despesa pelo Legislativo, enquanto as *Constituições democráticas* não as desautorizassem expressamente, permanecendo silentes”.

No governo de Castello Branco (1964-1967), houve tentativas de reorganização da administração pública, por meio do Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967, mas as reformas foram criticadas devido às crises econômicas e administrativas pelo qual o país passou, pois o Decreto-Lei defendia uma excessiva descentralização, priorizando a administração indireta, que também contribuiu para a precarização do serviço público, o clientelismo e a corrupção (Faria, 2023). Nesse mesmo contexto, foi instituída a Constituição de 1967, que no âmbito do orçamento público, atribuiu ao Congresso Nacional a elaboração de orçamentos plurianuais.

[...] a Constituição de 1967 estabeleceria, como atribuição do Congresso Nacional, dispor sobre orçamento e orçamentos plurianuais; vedaria a inserção de dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita, o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados, a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e a realização de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo. A Carta de 1967 também criaria o orçamento plurianual de investimento (OPI) e vedou a consignação de verba no orçamento anual sem a prévia inclusão no OPI (Faria, 2023, p. 131).

O Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) foi criado como um instrumento de planejamento financeiro que foca em despesas de capital, ou seja, investimentos em infraestrutura, projetos de longo prazo e bens duráveis. Ele abrangia um período de três anos, segundo a Lei Complementar nº 3, de 07 de setembro de 1967, e estava estruturado de acordo com programas, subprogramas e projetos específicos, detalhando os custos e objetivos (Brasil, 1967b).

Contudo, segundo Faria (2023) e Longo (1994), a Constituição de 1967 não atribuiu participação efetiva do Legislativo no processo orçamentário. No § 1º do art. 67 consta o seguinte: “Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa

global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (Brasil, 1967a). Com base no *caput* do art. 68 da Constituição de 1967, Faria (2023, p. 132, marcação do autor) explica que “[...] também foi instituído o *decurso de prazo*. Assim, caso o Legislativo não devolva o projeto de orçamento para sanção, dentro de quatro meses do seu recebimento, o projeto seria promulgado como lei”, o que reforça a pouca participação do Legislativo. Sua participação era apenas de aprovação (Longo, 1994).

Em relação ao Executivo, foi atribuído a execução do orçamento, mas sob o controle do Congresso Nacional e o TCU (Faria, 2023). Nos § XVII e XVIII do art. 83 da Constituição de 1967 (Brasil, 1967a), constam que cabe ao Presidente da República “enviar proposta de orçamento à Câmara dos Deputados” e “prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior”, respectivamente.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, editou o texto da Constituição de 1967, ao estabelecer uma comissão mista de senadores e deputados para deliberação e elaboração de parecer sobre a proposta orçamentária (Brasil, 1969; Faria, 2023). Desde a sua instituição, o orçamento deveria ter como princípio a unicidade, a universalidade e a anualidade, ou seja, o orçamento deveria ser consolidado englobando todos os entes federativos, deveria incluir todas as receitas e despesas públicas e ser válido em um período de 12 meses (Longo, 1994). Esses aspectos foram reafirmados na Constituição de 1969.

Com o regime militar, houve “esvaziamento” do Legislativo, o que só foi modificado em 1979, com a autonomia devolvida ao Poder Judiciário após revogação do Ato Institucional nº 5 no governo de João Figueiredo (Faria, 2023). Em 1985, com o fim da ditadura foi eleito José Sarney (Faria, 2023; Sarmento, 2009). Após o período ditatorial e o início dos debates na Assembleia Constituinte sobre a devolução da autonomia ao Congresso Nacional devido a instauração da democracia (Sarmento, 2009), foi aberto espaço para a definição das ‘regras do jogo’, entre elas uma participação efetiva do Congresso no processo orçamentário,

A questão central, do ponto de vista das instituições orçamentárias, seria o estabelecimento do predomínio sobre o processo alocativo. Afinal, essa prevalência deveria caber ao Executivo, como ocorreu nos períodos ditoriais, ou o regime democrático deveria finalmente consagrar o domínio do Parlamento? A dominância do processo orçamentário significa, em última instância, o poder de definir a alocação orçamentária ou a destinação dos recursos públicos (Faria, 2023, p. 138).

Essa preocupação se deu no período das discussões sobre a Constituição de 1988, pois as regras do jogo precisariam promover equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo, visto que elas influenciam o comportamento dos políticos e poderiam causar a abertura para

corrupção e barganha (Betholini; Pereira, 2017; Faria, 2023; Praça, 2011). De acordo com Longo (1994), havia críticas ao texto da Constituição de 1988, e afirmações de que o cumprimento dos princípios orçamentários era explicado pela tradição. Além disso, a Constituição de 1988, estendeu também o poder Legislativo ao Executivo, conforme explicam Alston e Mueller (2015, p. 89):

Os poderes de maior importância são: (1) o poder de estabelecer o status quo por meio de decretos provisórios, (2) a autoridade única para iniciar certos tipos de legislação, por exemplo, questões orçamentárias e administrativas, (3) a execução do orçamento, (4) a capacidade de nomear um gabinete (embora, como nos Estados Unidos, isso esteja sujeito à aprovação do Senado) e (5) imensa discreção sobre empregos de clientelismo.

Dessa forma, a capacidade de gerenciar recursos orçamentários de forma unilateral, podem contribuir com a entrada para a corrupção, principalmente, se não houver transparência e controle legislativo e de fiscalização. Praça (2011) explica a possibilidade de abertura para a corrupção a partir de hipóteses, sendo que mesmo com mudanças ainda possam existir casos de corrupção. Um exemplo citado pelo autor está na liberdade excessiva dos parlamentares em adicionar despesas ao plano orçamentário, podendo levar a corrupção. Mas impedir a adição de propostas orçamentárias pelos parlamentares também pode atribuir um poder absoluto ao Executivo na alocação e execução do orçamento (Praça, 2011).

A Constituição de 1988 trata no art. 166 da seguinte forma os critérios para aprovação das emendas parlamentares:

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas: a

) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (Brasil, 1988).

As regras para aprovação de emendas, evidencia as mudanças para uma participação maior dos parlamentares e o fortalecimento de instrumentos de planejamento orçamentários, como o PPA, a LOA e a LDO. A Constituição de 1988 se aproximou da Constituição de 1937

sobre as relações entre o Legislativo e Executivo, e se afastou das Constituições democráticas ao estipular regras para as emendas parlamentares (Faria, 2023). Contudo,

De 1988 a 1997, parlamentares brasileiros podiam propor emendas sem limite de valor. Durante o processo orçamentário de 1997, a coalizão liderada pelo Executivo começou a estabelecer um limite informal de valor para as emendas orçamentárias. Esta solução foi consagrada formalmente partir da resolução congressual 1/2001, onde definiu-se que a lei orçamentária anual estabeleceria um limite monetário para o total de emendas propostas por cada deputado ou senador. Neste quesito, o Brasil está em posição intermediária, nem típica (seria este o caso se o Legislativo pudesse propor emendas sem limite de valor) nem idiossincrática (seria este o caso se o Legislativo não pudesse propor novas despesas) (Praça, 2011, p. 143).

Essas mudanças foram importantes para limitar os valores de emendas ao orçamento e, assim, evitar excessos, mas também para o não impedimento do Legislativo de participar do processo de alocação.

As emendas parlamentares eram classificadas como individuais, coletivas e de Relator-Geral e eram legitimadas como instrumentos para captação de recursos para estados e municípios, mas não se caracterizavam como despesas obrigatórias (Faria, 2023). Elas, no entanto, se tornaram impositivas a partir de emendas constitucionais que foram promulgadas. De acordo com Faria (2023) antes da impositividade ser atribuída era mais possível ocorrer favorecimento a parlamentares, seja por critérios políticos ou regionais. Além disso, as emendas eram utilizadas com vantagem para o mandato de congressistas, visto que ele direcionaria os recursos para a sua região e ofereceria benefícios para a população (Faria, 2023).

As emendas individuais e as emendas de coletivas (de bancada) com indicadores RP 6 e RP7 são denominadas impositivas por terem sua execução obrigatória, mas diferente das despesas obrigatórias de identificador RP 1, elas podem ser contingenciadas, conforme disposto nos parágrafos 13 e 18 do art. 166:

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica (Brasil, 1988).

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias (Brasil, 1988).

Dessa forma, as regras em relação a contingência das emendas impositivas asseguram que a execução orçamentária seja eficiente e que não haja uso inadequado de recursos. Ademais, a execução obrigatória das emendas parlamentares foi proposta para impedir o uso

de barganha política, por isso, o Executivo deve cumprir de forma equitativa as emendas, sem favorecimento de umas em detrimento de outras.

Antes da EC 86/2015, o Legislativo, a partir da LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) já dispunha da obrigatoriedade da execução das emendas (Brasil, 2013). Mas antes de apresentar mais aspectos da LDO de 2014,

[...] cabe destacar que, contrariamente aos governos de FHC 1, FHC 2, Lula 1 e Lula 2, no governo Dilma 1 a relatoria da LDO não ficaria com o partido presidencial (PT) em nenhum dos quatro anos do primeiro mandato da presidente. Os dois governos do presidente Lula anteriores alternariam a relatoria da LDO entre PT e outros partidos. Mais do que isso, a relatoria da LDO, nos anos de 2013 e 2014, quando seriam estabelecidas as regras da impositividade das emendas individuais, ficaria a cargo do PMDB com o Deputado Danilo Forte (PMDB/CE) e o Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), respectivamente (Faria, 2023, p. 318).

Essa dinâmica pode indicar a coalizão no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), em o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) aparecia como principal aliado.

Em seu art. 52 consta o seguinte sobre a execução das emendas de forma equitativa:

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).

Aqui percebe-se que há uma diferença entre o cálculo relacionado à execução obrigatória das despesas orçamentárias e o cálculo referente à aprovação do valor total das emendas no projeto de lei orçamentária. O primeiro está baseado na receita corrente líquida do exercício anterior, enquanto o segundo utiliza a receita corrente líquida estimada no projeto enviado pelo Poder Executivo.

Na LDO 2014 já estava previsto a contingência das emendas impositivas. Ainda no § 2º do art. 52: “As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica” (Brasil, 2013). Foi nesse período que as despesas decorrentes de emendas individuais receberam os indicadores RP-6, conforme explica Faria (2023), o que facilitou o acompanhamento das emendas. Além da execução obrigatória e o acompanhamento por meio do indicador, também foi vedada qualquer alteração que incida nas emendas individuais (Faria, 2023). Essa combinação de normas, de acordo com Faria (2023), é descrita como uma “triangulação normativa”

A LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015) também dispôs de regras para as emendas impositivas, conforme art. 54:

Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais (Brasil, 2015).

Na sequência, o artigo 55 estabelece critérios para garantir que as emendas individuais sejam aprovadas dentro de um limite proporcional à receita prevista e que haja tratamento equitativo entre os parlamentares.

Art. 55. 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.

Parágrafo único. O limite a que se refere o caput será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto De Lei Orçamentária de 2015 no Congresso Nacional, garantida a destinação para ações e serviços públicos de saúde de pelo menos metade do valor individualmente aprovado (Brasil, 2015).

A LOA-2015 também incluiu uma regra que proíbe o cancelamento das emendas individuais (Faria, 2023). Com a aprovação da EC 86/2015 várias dessas normativas foram consolidadas, alterando a Constituição de 1988, entre elas o limite estabelecido para as emendas individuais e a execução orçamentária obrigatória das emendas aprovadas. De acordo com Faria (2023), a LDO foi importante para a institucionalização de diretrizes normativas sobre as emendas individuais, sendo combinadas com a LOA.

Mas foi a EC que trouxe a regulamentação sobre as transferências especiais em relação as emendas individuais dos parlamentares, conforme consta no § 13 do 1º artigo:

§ 13 Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 (Brasil, 2015).

Segundo Barbosa (2025) após a aprovação da EC 86/2015, foi apresentado ao Senado Federal a PEC nº 61/2015, de autoria da Senadora Gleisi Hoffman. O objetivo era de acrescentar os parágrafos 19 e 20 ao artigo 166 da Constituição de 1988 (Barbosa, 2025; Senado Federal, 2015).

§ 19. As emendas individuais apresentadas ao projeto de lei do orçamento anual poderão alocar recursos diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, em subtítulo próprio, indicando o ente federativo a ser beneficiado.

§ 20. Os recursos transferidos na forma do parágrafo anterior pertencem aos respectivos entes federativos, e serão repassados diretamente, independentemente de celebração de convênio ou instrumento congênere (Senado Federal, 2015).

Essa proposta tinha o objetivo de desburocratizar o repasse de recursos provenientes das emendas individuais, enviando os recursos diretamente para o FPE, FPM e ao Distrito Federal. Além das transferências se tornarem mais eficientes e mais rápidas, ainda garantiria a autonomia dos entes federativos.

Barbosa (2025) explica que após tramitação no Senado Federal, uma versão com modificações foi enviada à Câmara dos Deputados sob o título de PEC nº 48/2019. Nessa PEC, constava a divisão entre duas formas de transferências: uma a “título de doação” e outra “com finalidade de despesa definida”, conforme explica o autor. A Comissão Especial instituída para debater a proposta, aprovou o texto. Segundo Barbosa (2025, p. 10):

Algumas mudanças merecem destaque. Primeiro, a PEC passou a ter o objetivo de acrescentar o art. 166-A, em vez de alterar o art. 166. Segundo, o nome da transferência “a título de doação” foi alterado para transferência “especial”. Terceiro, o valor repassado não poderá ser usado para despesas com pessoal (ativos e inativos) ou com o serviço da dívida. Além disso, esses valores não integrarão a receita dos entes recebedores para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, e de endividamento. Outro destaque é a fixação de um percentual mínimo de 70% das transferências especiais para despesas de capital. A justificativa é que o histórico mostrava a crescente preferência dos parlamentares por emendas com despesas de custeio, que passaram de 13% em 2014 para 49% em 2019, devido ao imbróglio burocrático considerável para despesas de capital, que resultou em muitas obras inacabadas.

Após aprovação do Senado novamente, em 12 de dezembro de 2019 foi promulgada a EC nº 105/2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal de 1988.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

Assim, o processo orçamentário tem se modificado muito nas últimas décadas, sendo editadas pelo menos oito Emendas Constitucionais (Faria, 2023). Essas mudanças ocorreram de forma gradual, com novas regras sendo criadas e introduzidas em leis complementares e orçamentárias, até se tornar parte da Constituição a obrigatoriedade da execução de certas despesas e emendas, o que reduziu o poder do Executivo de decidir como usar esses recursos (Faria, 2023). O autor complementa que nesse jogo o Legislativo tem alcançado maior controle: “[...] parece termos avançado no sentido do reconhecimento da existência das *joias da Coroa*, com a diferença de que, se antes as cartas eram dadas pelo Executivo, atualmente passaram a ser distribuídas pelo Legislativo [...]” (Faria, 2023, p. 30, marcação do autor).

Para Barbosa (2025), a EC 105/2019 retirou do Executivo a prerrogativa de definir como parte do orçamento será executada, o que tem gerado interpretações de uma possível inconstitucionalidade das transferências especiais. Tais interpretações, contudo, não configuram decisões da corte com trânsito e julgado (Barbosa, 2025).

Antes da criação das transferências especiais, as emendas individuais impositivas exigiam a celebração de convênios ou instrumentos equivalentes com entidades públicas federais, intermediados pelos Ministérios e gerenciados pela Caixa Econômica Federal (Barbosa, 2025). Esse processo, que ainda é realizado para transferências com finalidade definida, envolvia etapas burocráticas, conforme explica o autor. Com a EC 105/2019, essa necessidade de realizar convênios foi eliminado, e os repasses passaram a ser realizados diretamente aos entes federativos, por isso é conhecido como “PIX Orçamentário” ou “Emendas PIX”.

O processo de transferência especial, apesar de como conhecido, começa com a aprovação da LOA, que inclui as emendas parlamentares aprovadas. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), então, abre o módulo de Emendas Individuais no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), permitindo que parlamentares indiquem beneficiários e definam prioridades, conforme as regras estabelecidas na LDO. Após a edição do Decreto de Contingenciamento, as prioridades indicadas são revisadas no SIOP.

A lista de beneficiários, valores e prioridades é enviada à Plataforma TransfereGov, que notifica o beneficiário da disponibilidade dos recursos. O beneficiário deve confirmar a emenda, informar os dados bancários e registrar o e-mail institucional para comunicação. Nesse momento, realiza-se a avaliação de impedimentos técnicos, como erros na indicação de beneficiários ou falhas nas informações financeiras.

Superados os impedimentos, o TransfereGov gera as notas de empenho e as envia à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, por sua vez, encaminha os dados ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para emissão. A Secretaria de Relações Institucionais (SRI) solicita a liberação dos recursos à STN, e a TransfereGov calcula o valor das emendas, encaminhando os documentos necessários ao SIAFI.

Finalmente, com saldos disponíveis, dotação orçamentária e recursos financeiros em conta, a STN realiza os repasses aos entes federados por meio de Ordens Bancárias (OB). A Plataforma TransfereGov notifica o parlamentar, o beneficiário e a respectiva Câmara Legislativa, informando sobre a transferência dos recursos. Esse processo garante a execução transparente e eficiente das emendas parlamentares.

Com a Emenda Constitucional nº 126 e publicada em 21 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022b), as emendas parlamentares tiveram a execução obrigatória e passaram a permitir que “restos a pagar” fossem contabilizadas no exercício financeiro. Assim foi inserido no artigo 155 da Constituição Federal o § 17, que consta do seguinte:

Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal (Brasil, 2022).

Contudo, com a falta de transparência e rastreabilidade foi deferido pelo Ministro Flávio Dino, em 14 de outubro de 2024, como medida cautelar, o impedimento de todas emendas parlamentares. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7697 MC/DF) ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) é questionada a retirada de poder do Executivo e a decisão sobre as políticas públicas a partir das emendas constitucionais sobre a execução obrigatória. Segundo o Ministro Flávio Dino (2024, p. 13):

Nessa situação, grande parte da discricionariedade inerente à implementação de políticas públicas é retirada das mãos do Poder Executivo, transformando os membros do Poder Legislativo em uma espécie de “co-ordenadores de despesas”. Com efeito, as minúcias da execução orçamentária não dependem mais de deliberações administrativas no âmbito do Poder Executivo, e sim da aposição de meros carimbos a decisões de outro Poder.

Nesse contexto, foi publicada a Lei Complementar nº 210 publicada em 25 de novembro de 2024. No capítulo XI sobre as emendas individuais vem dispostos os seguintes artigos:

Art. 6º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, em todas as suas modalidades, estarão sujeitas ao disposto no Capítulo V desta Lei Complementar.

Art. 7º No caso das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, o autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.

Parágrafo único. Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam também sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União, nos termos de seu regimento interno.

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.

Parágrafo único. O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade (Brasil, 2024a).

Art. 9º As transferências especiais destinadas aos entes federativos em situação de calamidade ou de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal terão prioridade para execução.

Essa lei estabelece as diretrizes sobre a execução das emendas individuais, com ênfase na eficiência, transparência e controle, conforme apontado pelo Ministro Flávio Dino como alguns dos problemas em relação às emendas tendo em vista a execução obrigatória. Nesse mesmo processo, a Resolução nº 1 publicada em 2025, ajustou os ritos de apresentação das emendas que agora inclui a necessidade de justificar as emendas com informações que permitam a aferição dos benefícios sociais e econômicos, promoveu maior controle e rastreabilidade e priorizou obras inacabadas (Brasil, 2025e).

Diante do exposto, percebe-se que o processo orçamentário brasileiro tem se desenvolvido. As transformações normativas mais recentes, com a impositividade das emendas individuais e a implantação da modalidade de transferências especiais têm contribuído para o fortalecimento do Poder Legislativo no processo alocativo dos recursos e no desenvolvimento de uma linha direta federativa de repasses entre o Executivo federal e os Executivos municipais, o que agiliza a execução de políticas públicas e reduz o controle do governo federal no resultado das ações desenvolvidas.

2.4 IMPACTOS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NA EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O orçamento público é um instrumento importante para a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas, estando alinhado a preceitos constitucionais, pois tem como objetivo reduzir a desigualdade social e regional (Greggianin; Almeida; Gurgel; Almeida, 2023). O orçamento público tem impacto sobre decisões em políticas públicas, pois é capaz de limitar ou viabilizar as ações governamentais dependendo de como é estruturado. Além disso, ele está relacionado com o período democrático no Brasil (Oliveira; Ferreira, 2017).

No seu âmago, portanto, trata-se o orçamento de espécie de delegação para que os representantes do povo possam, em seu nome, realizar o dispêndio dos recursos públicos. Para regular o funcionamento da sociedade e garantir o bem-estar comum, é dever do Estado suprir as necessidades públicas, que se referem ao conjunto das obrigações a que se vinculou junto à sociedade, daí surge a necessidade do exercício de uma atividade financeira estatal, o que se faz por meio do orçamento público (Oliveira; Ferreira, 2017, p. 185-186).

Assim, ele foi constituído como instrumento democrático que estabelece uma ponte entre as decisões políticas e as demandas sociais. Além disso, “[...] se os cidadãos, com seus recursos vertidos para o sistema, financiam a atividade estatal, é mais do que obrigação do Estado, portanto, que a contrapartida seja ofertada com a concretização de políticas públicas essenciais ao povo” (Oliveira; Ferreira, 2017, p. 187). Ou seja, ele é considerado uma forma de devolutiva para a sociedade diante do pagamento de impostos.

Mas além disso, as decisões sobre orçamento público carregam consigo as prioridades e ideias de governos, podendo servir como instrumento que pode tanto impulsionar ações como restringir prioridades por meio do voto. Nesse sentido, o orçamento público envolve relações de poder, e como tal, são necessárias regras constitucionais para o equilíbrio dessas relações e a responsabilização na definição das políticas públicas (Santos; Gasparini, 2020). No âmbito do orçamento público, o orçamento impositivo e o orçamento participativo abordam a democratização e a obrigatoriedade, o primeiro é utilizado para que emendas parlamentares sejam executadas de forma obrigatória pelo Poder Executivo (Torres; Bodart, 2016), e o segundo trata da participação social na definição das prioridades no estado ou município para a execução do orçamento público. Desses, como já visto, o que nos interessa neste trabalho é o debate sobre o orçamento impositivo.

O debate sobre a adoção do orçamento impositivo já ocorria no âmbito acadêmico e políticos antes mesmo da EC impor essa obrigatoriedade de execução. De acordo com

Teixeira Filho (2012) essa adoção poderia trazer um impacto positivo na eficiência das políticas públicas, pois permitiria que os recursos fossem realmente aplicados dentro do que havia sido planejado, reduzindo, assim, a discricionariedade do Executivo. Entretanto, a eficiência alocativa dos recursos públicos pode ser prejudicada com a falta de flexibilidade em ajustar as despesas previstas na LOA, por isso, depende mais da definição de políticas públicas no processo de preparação orçamentária (Lima, 2003; Teixeira Filho, 2012). Ou seja, o governo não consegue redirecionar os recursos.

Greggianin (2014), por sua vez, explica que há desequilíbrio em relação aos recursos liberados para emendas individuais e as reais demandas dos municípios, a partir de questionário enviado a chefes de gabinetes e assessores parlamentares. Esse aspecto tem impacto negativo na eficácia das políticas públicas. Para Teixeira Filho (2012) é preciso maior controle e acompanhamento para avaliação dos programas e ações governamentais, para garantir o uso adequado dos recursos.

Além do exposto, a partir da EC 86/2015 se estabeleceu que metade do limite das emendas individuais sejam alocados para o serviço público de saúde, conforme consta em seu artigo 1º. Essa normativa está de acordo com a Constituição Federal de 1988 que estabelece princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), como universalidade, integralidade e descentralização, com o objetivo de reduzir a desigualdade social a partir de um alinhamento com as políticas públicas de saúde. De acordo com Medina, Ferreira e Pinto (2023, p. 106):

[...] por meio das emendas, os parlamentares podem privilegiar políticas amplas e destinar recursos para as regiões mais carentes, priorizando áreas como saúde, educação e saneamento, em que há escassez de recursos e iniquidade nas condições de financiamento.

Ao direcionar as transferências especiais para áreas como saúde, educação e saneamento, é possível um alinhamento com as diretrizes constitucionais de equidades regionais. Pois, antes da criação do Tansferegov, em pesquisa Greggianin (2014) explicava que a maioria dos gabinetes (82% dos respondentes) apontavam para a dificuldade de “liberação de recursos de emendas para a área da saúde”.

Dentre as causas que dificultam a liberação de emendas na saúde, os respondentes, nos comentários, destacam a falta de pessoal e o desencontro de informações entre o Ministério da Saúde e a Casa Civil, em especial quanto à definição dos impedimentos técnicos. Ressaltam que são antigas as dificuldades de execução de emendas na saúde, o que se exacerbou com o orçamento impositivo [...] (Greggianin, 2014, p. 10).

Isso aconteceu porque com o orçamento impositivo e as mudanças na execução das emendas orçamentárias, alguns desafios surgiram como os impedimentos técnicos e a falta de

alinhamento entre os órgãos. Além disso, existiam algumas críticas à execução obrigatória das emendas como a falta de alinhamento com metas da União e, consequente, não integração com políticas públicas mais amplas, bem como, conflitos de interesses, conforme consta na Nota Técnica nº 01 de maio de 2013 (Tollini *et al.*, 2013).

Baião e Couto (2017) em estudo sobre as políticas distributivas, conhecida na literatura como *pork barrel politics*, que se refere a destinação de recursos para uma determinada região ou município com o objetivo de reeleição pelo parlamentar autor da emenda individual, apontam que, a partir de *survey* com deputados e leitores, as emendas orçamentárias podem fortalecer a reputação do parlamentar. Essa questão é tema de debate em diversos estudos, pois “[...] deriva da crença de que emendas individuais impõem à sociedade custos que excedem os benefícios sociais delas derivados” (Almeida, 2021, p. 4). Além disso, são relacionadas com frequência às “práticas clientelistas e paroquialistas” (Almeida, 2021).

A partir de testes estatísticos, Baião e Couto (2017) apontam para a não eficácia das emendas para eleição. Quando há alinhamento partidário entre deputado e prefeito as emendas orçamentárias têm um impacto positivo em relação a eficiência das políticas públicas locais, pelo apoio partidário que é passível de acontecer (Baião; Couto 2017). Nesse sentido, as emendas individuais podem tanto servir para a implementação de políticas públicas quanto atender apenas aos interesses políticos. Para Almeida (2021) as emendas individuais geram benefícios sociais, isso porque apesar da assimetria de informações a atuação dos parlamentares na proposição de políticas públicas pode aumentar mais a eficiência na alocação de recursos do que uma decisão que é centralizada no Executivo.

Baião, Couto e Oliveira (2019) em seu estudo analisaram se as emendas individuais contribuem para a redução da desigualdade regional, e explicam que municípios com maior necessidade fiscal recebem um volume menor de recursos das emendas parlamentares o que tende a agravar as desigualdades. Além disso, os autores explicam que os parlamentares privilegiam municípios em que possuem maior apoio político, colocando, assim, os interesses eleitorais acima das necessidades sociais. A burocracia sobre prefeituras menos estruturadas acarreta maior dificuldade para o recebimento de recursos, conforme os autores. Por isso, a estrutura normativa relacionada as emendas individuais apresentam falhas estruturais e institucionais. Ou seja, as transferências especiais apresentam um impacto negativo em relação à eficiência das políticas públicas.

Segundo Greggianin e Silva (2015, p. 29):

A explicitação na Constituição da obrigatoriedade de execução de programações decorrentes de emendas altera a correlação de forças quanto às prerrogativas sobre a definição de políticas públicas. Antes havia um desequilíbrio em benefício do Poder Executivo, com base na premissa da ampla discricionariedade de execução dos orçamentos públicos. Nesse sentido, a aprovação das novas regras traz uma mudança substancial na prática da gestão pública dos orçamentos, abrindo caminho para novos avanços. O regime do orçamento impositivo, ao estabelecer o dever de execução da lei orçamentária e o de justificar eventuais impedimentos, nada mais faz do que enunciar conduta que, a priori, poderia ser deduzida do próprio sistema legal. Ao fazê-lo apenas para as programações decorrentes de emendas individuais, criou-se, na Constituição, um constrangimento para a aplicação do conceito do orçamento mandatório ao conjunto das políticas públicas, inclusive aquelas veiculadas por emendas coletivas. O orçamento público deveria refletir um conjunto de programações que expressem o conteúdo do plano e das prioridades da LDO. Sendo assim, uma vez aprovados, deveriam ser totalmente executados. O dever de execução de programações não impeditas deveria ser enunciado para todas as despesas discricionárias, notadamente quando voltadas à implementação das políticas públicas prioritárias.

Nesse sentido, o Estudo Técnico nº 1 de 2015 aponta que a obrigatoriedade de execução fortaleceu o papel do Legislativo na definição de políticas públicas, mas o orçamento impositivo não deveria ser voltado apenas às emendas individuais, mas também as demais despesas discricionárias (Greggianin; Silva, 2015). Isso porque restringe a autonomia dos estados e municípios (Baião; Cunha; Souza, 2017).

Contudo, no Acórdão 2704/2019 - TCU - Plenário (que são recomendações do TCU ao Congresso Nacional) consta o seguinte:

[...] não poderia deixar de ponderar a respeito de um aspecto que considero falho nesse modelo de alocação orçamentária, pois, no meu modo de ver, não é capaz de perseguir um dos "objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil", que é "reduzir as desigualdades sociais e regionais", conforme disposto no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal (s.p.).

Essas críticas ocorrem porque as emendas individuais têm como finalidade o atendimento de demandas regionais específicas.

Em auditoria realizada pelo TCU (TC-018.272/2018-5) foi questionado sobre levantamento das necessidades locais e planejamento para tomada decisão, o TCU então apresentou suas considerações:

As emendas parlamentares individuais possibilitam a discricionariedade ao parlamentar para a escolha alocativa do recurso, ou seja, para onde e em que objeto o congressista irá destinar o valor emendado. A fim de prover o parlamentar de informações relevantes para sua tomada de decisão, seria desejável que houvesse um levantamento prévio de necessidades e de prioridades para a alocação desses recursos do erário federal, que possibilitasse uma atuação sinérgica entre parlamentares, órgãos setoriais e entes beneficiários, e uma destinação de recursos públicos que promovesse maior efetividade para as questões prioritárias, bem como maior uniformização dos critérios utilizados para a alocação. Contudo, isso não tem acontecido em todos os casos (TCU, 2018, p. 22).

Assim, devido à falta de coordenação e planejamento sobre a execução orçamentária, as emendas parlamentares podem ser comprometidas em sua alocação de recursos, na medida em que não atendem as reais necessidades sociais. Para atender com eficiência às políticas públicas, o relatório aponta para a importância de atendimento à população local (TCU, 2022).

Em relação às emendas parlamentares e a destinação de valor para as áreas prioritárias, consta no relatório o seguinte:

14. Não obstante, segundo apurado nesta auditoria, principalmente em entrevistas com os diversos agentes participantes do processo de elaboração e execução das emendas parlamentares, os municípios, de maneira geral, não dispõem de um levantamento prévio das suas necessidades prioritárias, nem de um canal de articulação com os congressistas, que, por sua vez, não recebem orientações das pastas setoriais, salvo algumas iniciativas como as dos ministérios do Turismo e da Saúde, na forma de cartilhas nas quais são apresentadas as políticas públicas de interesse imediato.

15. Dada essa realidade, os recursos de emendas transferidos de fundo a fundo, mais comuns na área de saúde, têm sido mais proveitosos, visto que o parlamentar apenas determina o campo de aplicação, ficando o objeto específico à escolha do próprio beneficiário (estado ou município), sob supervisão do órgão federal repassador. Por outro lado, nos convênios e contratos de repasse compete ao parlamentar indicar, desde a origem da emenda, o objeto pretendido.

16. No caso de obras públicas, o relatório de auditoria assinala que os projetos em andamento são obrigatoriamente prioritários, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 45, não permite que a lei orçamentária inclua novos empreendimentos sem que haja provisões para a continuidade dos já iniciados. Claramente, a norma tem por finalidade evitar a paralisação de obras e o risco de que se tornem definitivamente inacabadas.

17. Sobre o referido ponto, foi identificada boa prática adotada pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional, que tem alertado os parlamentares acerca da necessidade de priorizarem as obras em andamento, inclusive com a disponibilização da relação de projetos nessa situação, bem como de planos de trabalho aprovados que ainda não contam com recursos suficientes (TCU, 2018, p. 2-3).

Esse trecho novamente pontua a falta de planejamento e, consequentemente, falta de eficiência na alocação de recursos para implementação de políticas públicas. De acordo com Oliveira e Ferreira (2017), essa dificuldade na execução de políticas públicas pode ser reflexo das constantes disputas e relações de poder que envolvem o Orçamento Público.

De acordo com Silva (2023), em 2022 os recursos disponibilizados aos parlamentares aumentaram consideravelmente, devido às EC's 86/2019 e 100/2019, além da EC 105/2019, que criou as transferências especiais, e aumentou também o orçamento destinado à educação, devido a aprovação do art. 68, § 4º, da LDO 2019, que consta o seguinte:

Art. 68. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2019 com RP 7 compreende, no exercício de 2019, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 62.

§ 4º As programações de que trata o caput, custeadas com recursos da reserva de que trata o § 3º do art. 12, in fine, priorizarão projetos em andamento e restringir-se-ão a até 6 (seis) por bancada, das quais pelo menos 1 (uma) será destinada à área de educação, pelo menos 1 (uma) à de saúde e pelo menos 1 (uma) à de segurança pública (Brasil, 2018).

Foi ainda por meio da Resolução nº 02/2021-CN que autorizou ao relator apresentar emendas com a inclusão e acréscimos de valores, alterando, dessa forma, a Resolução nº 01/2006-CN, o que também contribuiu para o aumento de recursos (Brasil, 2021b; Silva, 2023). Na Resolução nº 02/2021-CN consta o seguinte:

“Art. 53.....
IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.” (NR)

“Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil (Brasil, 2021b).

Silva (2023) explica que essas regras que atribuem poder ao Legislativo no direcionamento de recursos podem comprometer a eficiência das políticas públicas, pois o Executivo possui um planejamento técnico para tomada de decisão, enquanto o Legislativo possui interesse político ou eleitoral. Entretanto, em 2023 a Resolução referida foi considerada inconstitucional.

Conforme Greggianin e outros (2023, p. 12) explicam o orçamento impositivo de emendas deve ser interpretado conforme diretrizes do § 10 do art. 165 da Constituição Federal, que trata da “[...] obrigação de fazer, ou seja, de entregar o bem ou serviço previsto no programa de trabalho. O empenho e o pagamento se justificam como etapas necessárias a esse propósito[...]]” para suprir as necessidades sociais.

Contudo,

Transferências Especiais. De acordo com o art. 166-A da Constituição Federal, as emendas individuais poderão alocar recursos aos entes subnacionais por meio de transferência especial (sem finalidade definida) ou de transferência com finalidade definida (consta do instrumento de pactuação - convênio ou congênero). As transferências especiais caracterizam-se como doações patrimoniais de recursos da União diretamente para os cofres do ente beneficiário (estado ou município). Não existe: instrumento de pactuação, identificação do problema público a ser resolvido, população-alvo, plano de trabalho, nem cronograma de entrega do bem ou serviço à sociedade. Enquanto, que nas transferências voluntárias usuais a “cooperação” entre a União e demais entes resulta em uma ação de competência comum, nas transferências especiais exige-se apenas que sejam executadas em área de

competência privativa do Município. De acordo com o art. 166-A, cabe ao ente beneficiado aplicar tais recursos em programações finalísticas do Poder Executivo local, pelo menos 70% em despesas de capital (exceto encargos referentes ao serviço da dívida) (Gregginin *et al.*, 2023, p. 18).

Assim, o debate sobre transferências especiais e sua eficiência nas políticas públicas ainda é incipiente, bem como aparenta a necessidade de mudanças nas regras do jogo para que haja equilíbrio entre autonomia dos entes subnacionais da mesma forma em que propicie o atendimento das necessidades da sociedade. Para que isso ocorra, e nos inserindo nesse debate, temos como pressuposto que é necessário maior planejamento, maior articulação entre os poderes e acompanhamento para a implementação e priorização efetiva de políticas públicas que sejam mais eficientes e contribuam para redução de desigualdades.

3 METODOLOGIA

3.1 ABORDAGEM GERAL DA PESQUISA

A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica de natureza exploratória, com métodos quantitativos e qualitativos, com base na análise de dados secundários extraídos de fontes documentais oficiais. A investigação parte da hipótese de que as transferências especiais, ao se consolidarem como instrumento de execução orçamentária sob controle parlamentar, contribuem para a fragmentação do planejamento público e para a reorganização das relações entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

A etapa inicial da pesquisa consistiu em uma revisão bibliográfica, com o objetivo de fundamentar teoricamente os conceitos centrais da pesquisa, como presidencialismo de coalizão, federalismo fiscal, ciclo orçamentário, governabilidade e transferências especiais. Foram mobilizados autores clássicos e contemporâneos da ciência política, da administração pública e da economia institucional, como Abrantes (1988), Figueiredo e Limongi (1995, 1998), Pereira e Mueller (2002), entre outros.

Concomitantemente, foi realizada uma análise documental de natureza normativa, com foco nas legislações e resoluções que regulam o processo orçamentário e a execução das transferências especiais no Brasil. Entre as fontes utilizadas, destacam-se as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), o Plano Plurianual (PPA), as resoluções da Comissão Mista de Orçamento (CMO), relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) e publicações do Ministério da Economia e da Câmara dos Deputados.

A partir dessa base teórico-normativa, a análise empírica da pesquisa foi conduzida por duas frentes complementares: uma etapa quantitativa, voltada à descrição e correlação dos dados orçamentários, e uma etapa qualitativa, voltada à interpretação crítica de documentos oficiais e institucionais.

3.2 MÉTODOS QUANTITATIVOS

Esta pesquisa adota uma abordagem metodológica de natureza quantitativa, fundamentada na análise documental e estatística de dados secundários. Essa escolha se justifica pela natureza do objeto de estudo, que demanda a mensuração de padrões na alocação de recursos públicos por meio das transferências especiais, bem como a avaliação dos efeitos desse instrumento sobre a governabilidade, a autonomia orçamentária do Executivo e a distribuição per capita dos recursos entre os municípios.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão bibliográfica e documental, com o objetivo de mapear a legislação, os marcos normativos e os debates teóricos que

sustentam a institucionalização das transferências especiais no presidencialismo de coalizão brasileiro. Foram analisados documentos como Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), resoluções da Comissão Mista de Orçamento (CMO), a Emenda Constitucional nº 105/2019 e relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa etapa foi essencial para compreender o contexto jurídico e político que viabilizou o crescimento desse mecanismo de emenda parlamentar impositiva.

A etapa empírica foi conduzida com base em dados extraídos de plataformas públicas oficiais, tais como o Siga Brasil (Painel de Emendas), o Painel TransfereGov, o Painel Parlamentar do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, o Ranking de Competitividade dos Municípios (RCEM), além de bases do IBGE e do Tesouro Nacional. O período analisado abrange os anos de 2020 a 2024, permitindo observar o comportamento recente das transferências especiais, desde sua implementação formal até sua consolidação como prática recorrente no orçamento público federal.

Com as bases de dados definidas, os registros foram organizados, limpos e padronizados. Esse processo envolveu a eliminação de inconsistências, a verificação de valores ausentes e a criação de variáveis derivadas, como o valor per capita das transferências recebidas por município. Posteriormente, os dados foram integrados, permitindo o cruzamento entre os valores recebidos por transferências especiais e os indicadores de desempenho municipal fornecidos pelo RCEM.

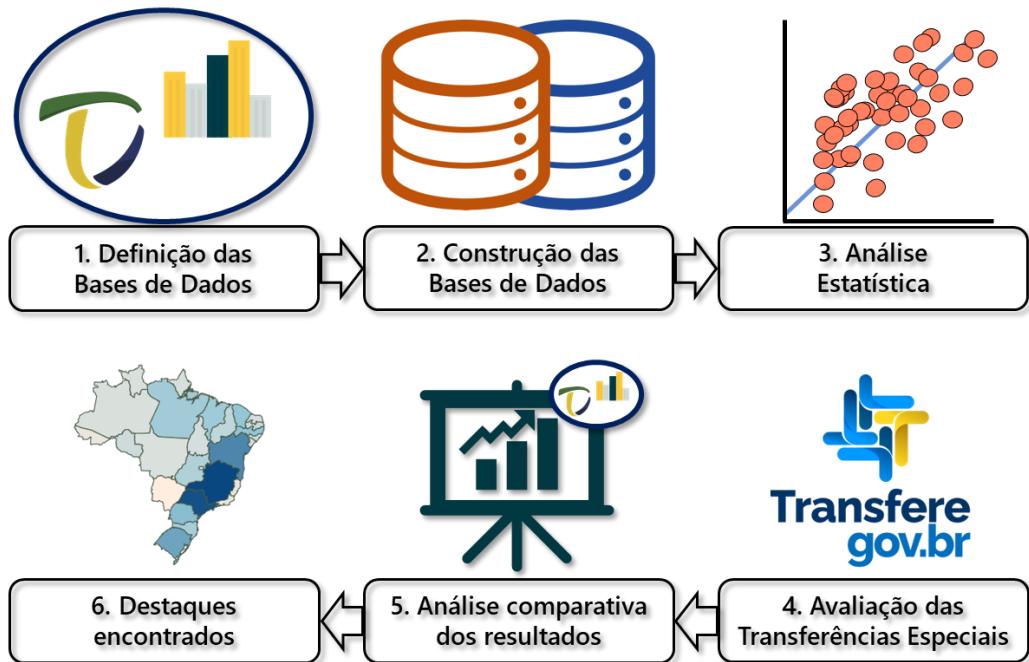
A análise quantitativa contemplou técnicas estatísticas descritivas e inferenciais. Foram calculadas medidas de tendência central, dispersão e distribuição, além da realização de análises de correlação e modelos de regressão, com o intuito de avaliar o impacto das transferências sobre os pilares do RCEM. Adicionalmente, foi elaborado um ranking dos municípios que mais receberam recursos por habitante, o que possibilitou a identificação de padrões de concentração, recorrência regional e possíveis desigualdades na destinação dos recursos.

A pesquisa também avaliou se os municípios que receberam mais transferências melhoraram seu desempenho nos indicadores do ranking, analisando os impactos por área (como educação, infraestrutura, saúde e gestão fiscal) e identificando grupos de municípios com diferentes perfis de desempenho. Essa etapa contribuiu para compreender os efeitos concretos das transferências especiais sobre a capacidade de execução local das políticas públicas.

Apesar da robustez da base empírica utilizada, a pesquisa enfrentou algumas limitações, especialmente em relação à disponibilidade e à padronização dos dados sobre a aplicação final dos recursos transferidos. Além disso, a necessidade de análise manual dos relatórios de gestão disponíveis na plataforma TransfereGov impôs uma limitação operacional, o que motivou a adoção de uma amostra intencional de relatórios, representativa do conjunto analisado. Ainda assim, a utilização de fontes oficiais, associada a uma abordagem estatística sistematizada, garante consistência aos resultados obtidos e oferece subsídios relevantes para a compreensão dos impactos políticos e institucionais das transferências especiais no federalismo fiscal brasileiro.

Esta estrutura metodológica quantitativa está resumida na Figura 1.

Figura 1 – Metodologia quantitativa



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

A metodologia adotada não apenas permitiu responder aos objetivos propostos, como também gerou subsídios empíricos e analíticos para a discussão de possíveis reformas no sistema de transferências especiais, visando uma maior flexibilidade orçamentária, eficiência na alocação de recursos e fortalecimento da governança fiscal no Brasil.

3.3 TÉCNICAS ESTATÍSTICAS APLICADAS

A análise estatística configura-se como um dos pilares fundamentais deste estudo, sobretudo diante da necessidade de examinar os dados referentes às Transferências Especiais

e ao Ranking de Competitividade dos Estados. A análise estatística multivariada é amplamente utilizada, conforme Hair *et al.* (2010), para que os modelos analíticos utilizados se apoiem em fundamentos consistentes, é imprescindível compreender as características das informações disponíveis, bem como as possíveis relações entre elas (Tukey, 1977). Considerando-se a heterogeneidade existente entre os estados brasileiros, em dimensões econômicas, sociais e institucionais, tornou-se essencial observar o comportamento das variáveis ao longo do tempo. Nesse sentido, a utilização de estatísticas descritivas se mostra pertinente, uma vez que oferece um panorama inicial das distribuições, tendências centrais e dispersões, funcionando como etapa prévia e indispensável à análise inferencial (Wooldridge, 2016).

As estatísticas descritivas, ao sintetizarem grandes volumes de dados, possibilitam a identificação de padrões, discrepâncias e inconsistências que podem impactar significativamente a interpretação dos resultados (Triola, 2015). As medidas aplicadas neste trabalho abrangeram tanto as de tendência central quanto as de dispersão, como média, mediana, amplitude e desvio padrão. A média aritmética, frequentemente adotada como medida representativa do centro de uma distribuição, é obtida pela razão entre a soma dos valores observados e o número de observações. No entanto, sua sensibilidade a valores extremos pode torná-la pouco adequada em contextos marcados por elevada assimetria ou pela presença de outliers, condição comum em variáveis de natureza fiscal e financeira, como as envolvidas nas transferências especiais. Esses conceitos estatísticos são explicados em diversas fontes, como Triola (2015) e Moore *et al.* (2014).

Nesse contexto, a mediana desponta como uma alternativa mais robusta, especialmente em distribuições assimétricas. Por representar o valor central de uma amostra ordenada, ela não é influenciada por valores atípicos, sendo capaz de refletir com maior precisão a realidade de fenômenos como os repasses federais. Nos casos em que determinados estados concentram volumes significativamente superiores à média, a mediana permite uma análise mais fiel à distribuição dos recursos.

Para mensurar a dispersão dos dados, recorre-se ao desvio padrão, que indica o grau de variação dos valores em relação à média. Essa medida é particularmente relevante na identificação do nível de desigualdade entre os estados, seja em relação ao volume de transferências recebidas, seja quanto ao desempenho aferido pelos indicadores de competitividade. A amplitude, por sua vez, permite visualizar a diferença entre os valores

extremos da variável observada, contribuindo para a detecção de distorções e a compreensão da extensão da variabilidade.

As equações utilizadas nesta etapa analítica são apresentadas abaixo:

$$\mu = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i \quad (1)$$

$$A = x_{\max} - x_{\min} \quad (2)$$

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2} \quad (3)$$

Onde: x_i representa cada valor observado; n é o número total de observações, x_{\min} e x_{\max} corresponde, respectivamente, ao menor e ao maior valor da amostra; μ é a média aritmética; A a amplitude; e σ o desvio padrão.

Complementarmente, a medida de amplitude também contribui de forma significativa ao delimitar os extremos da distribuição, permitindo identificar valores “fora do padrão” que possam demandar tratamento estatístico específico (Montgomery *et al.*, 2021). Essa análise é particularmente útil em contextos em que há grande disparidade entre os dados observados, como nos repasses federais, em que alguns estados podem apresentar valores muito acima ou abaixo da média nacional.

Além das análises univariadas, é igualmente relevante investigar possíveis relações lineares entre variáveis, no presente caso, entre os valores das Transferências Especiais e os indicadores do Ranking de Competitividade dos Estados. Tal abordagem permite explorar associações que podem fornecer subsídios para análises mais complexas, como modelos de regressão, algoritmos de aprendizado de máquina (ML, do inglês *machine learning*) ou técnicas de agrupamento. A estatística de correlação de Pearson (Cohen *et al.*, 2009) é amplamente empregada nesse contexto por sua capacidade de mensurar tanto a intensidade quanto a direção da relação linear entre variáveis quantitativas.

O coeficiente de correlação de Pearson assume valores no intervalo de -1 a +1. Quanto mais próximo de +1, mais forte é a correlação positiva entre as variáveis; valores próximos de -1 indicam uma correlação negativa forte; e valores próximos de 0 sugerem ausência de associação linear significativa. Apesar de sua utilidade, é importante destacar que a correlação não implica, necessariamente, uma relação de causalidade (Freedman, 1999). Assim, vínculos aparentes entre variáveis devem ser analisados com cautela e aprofundados por meio de técnicas mais robustas.

A equação do coeficiente de correlação de Pearson é mostrada seguir:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \cdot \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} \quad 4)$$

Onde: x_i e y_i representam, respectivamente, os valores observáveis dessas variáveis; \bar{x} e \bar{y} são as médias de cada uma das variáveis.

No contexto estudado, em que se busca compreender a distribuição das Transferências Especiais e sua relação com o desempenho dos municípios, mostra-se fundamental investigar a existência de associações estatisticamente significativas entre os valores transferidos e os pilares que compõem o Índice de Competitividade Municipal. Nessa perspectiva, o coeficiente de correlação de Pearson pode ser novamente utilizado para averiguar a existência de relações lineares significativas entre o montante pago e os diferentes indicadores que compõem esse índice.

A análise de correlação, entretanto, não se limita ao cálculo do coeficiente em si. É necessário avaliar se a correlação observada é estatisticamente significativa, o que envolve a formulação de hipóteses estatísticas. O teste parte da hipótese nula (H_0), que assume a inexistência de correlação linear entre as variáveis, e da hipótese alternativa (H_1), que pressupõe a existência dessa correlação (Montgomery, 2020).

A verificação da significância estatística do coeficiente de correlação é realizada com base no valor-p (*p-value*), que está associado ao teste t de Student. Esse teste permite determinar se o valor observado do coeficiente de correlação pode ter ocorrido ao acaso, dado um nível de significância pré-estabelecido. A estatística do teste t é calculada da seguinte forma:

$$t = r \cdot \sqrt{\frac{n-2}{1-r^2}} \quad 5)$$

Onde: r é o coeficiente de correlação de Pearson, dado pela Equação (4); e n representa o número de pares de observações.

Caso o valor de p seja inferior a 0,05, rejeita-se a H_0 ao nível de 5% de significância, o que indica a existência de uma correlação estatisticamente significativa entre as variáveis analisadas. Por outro lado, se o valor de p for igual ou superior a 0,05, não se rejeita H_0 , o que sugere que a correlação observada pode ter ocorrido ao acaso, sem evidência de associação linear entre as variáveis.

Adicionalmente, na busca por compreender se há diferenças estatisticamente significativas entre grupos de municípios com distintos níveis de recebimento de transferências especiais, pode-se recorrer à aplicação do teste de Análise de Variância de um

fator (ANOVA *One-Way*). Essa técnica estatística é apropriada quando se pretende comparar a média de uma variável quantitativa entre três ou mais grupos independentes, possibilitando a identificação de eventuais diferenças significativas entre os níveis de recebimento (Montgomery, 2019).

A ANOVA parte da hipótese nula de que todas as médias dos grupos são iguais, contrastando com a hipótese alternativa de que ao menos uma das médias difere significativamente das demais. Além do valor de p , a ANOVA fornece a estatística F , que representa a razão entre a variância entre os grupos e a variância dentro dos grupos (Snedecor; Cochran, 1989), sendo expressa pela seguinte equação:

$$F = \frac{\frac{\sum_{j=1}^k n_j (\bar{Y}_j - \bar{Y})^2}{k - 1}}{\frac{\sum_{j=1}^k \sum_{i=1}^{n_j} (Y_{ij} - \bar{Y}_j)^2}{N - k}} \quad (6)$$

Onde: k é o número de grupos; n_j é o número de observações no grupo j ; \bar{Y}_j é a média da variável no grupo j ; \bar{Y} é a média geral da variável considerando todos os grupos; Y_{ij} é a i -ésima observação no grupo j ; e N é o número total de observações.

O valor da estatística F obtido na ANOVA é comparado à distribuição F de Snedecor (Yoo, 2017). Essa comparação permite calcular o valor de p -value, que representa a probabilidade de se observar, ao acaso, uma diferença de médias tão ou mais extrema do que a verificada, sob a hipótese de que todas as médias são iguais. Se o valor de p for inferior ao nível de significância adotado (neste estudo, 0,05 para todos os testes), rejeita-se H_0 . Caso contrário, ao não se rejeitar H_0 , considera-se que não há evidências estatísticas suficientes para afirmar que as médias dos grupos são diferentes, o que sugere que podem ser estatisticamente semelhantes.

Esse procedimento contribui para investigar se os montantes repassados se distribuem de forma coerente com o desempenho dos municípios em distintos pilares da competitividade e do desenvolvimento. Ou seja, permite-se verificar se há alinhamento entre os recursos recebidos e os resultados apresentados em indicadores estratégicos.

Complementarmente, a análise de regressão é empregada como uma técnica estatística para modelar a relação entre variáveis quantitativas, em que se busca explicar o comportamento de uma variável dependente (Y) em função de uma ou mais variáveis independentes (X) (Neter *et al.*, 1996). Nesse contexto, utiliza-se a regressão linear para investigar a influência dos montantes recebidos por meio das Transferências Especiais sobre

os indicadores de desempenho dos municípios. O modelo de regressão linear pode ser representado por:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_k X_k + \varepsilon \quad 7)$$

Onde: Y é variável dependente, aquela que se deseja prever ou explicar; X_1 até X_k são as variáveis independentes; β_0 é o intercepto da regressão, ou seja, o valor esperado de Y quando todos os X_i forem iguais a 0; β_i representa o coeficiente da variável X_i , indicando sua contribuição sobre Y ; e ε é o termo de erro, responsável por captar a variação de Y não explicada pelo modelo.

Para avaliar a qualidade e o desempenho dos modelos ajustados, podem ser utilizados indicadores estatísticos como o Coeficiente de Determinação (R^2), Erro Quadrático Médio da Raiz (RMSE, do inglês *Root Mean Squared Error*) e Erro Absoluto Médio (MAE, do inglês *Mean Absolute Error*). O R^2 varia entre 0 e 1, que indica a proporção da variância da variável dependente que é explicada pelo modelo. Um valor próximo de 1 representa um bom ajuste, ou seja, o modelo explica bem os dados observados. Por outro lado, valores próximos de 0 indicam baixa capacidade explicativa. Sua definição é detalhada em Nagelkerke *et al.* (1991).

O RMSE avalia a magnitude média dos erros quadráticos entre os valores observados e os previstos pelo modelo, sendo expresso na mesma unidade da variável dependente, o que facilita sua interpretação. Valores menores indicam maior precisão do modelo.

O MAE, por sua vez, calcula a média dos erros absolutos, também mantendo a unidade original dos dados. Assim como o RMSE, valores menores de MAE indicam melhor desempenho preditivo. A utilização dessas métricas é discutida por Hodson (2022).

Essas métricas podem ser definidas pelas equações a seguir:

$$R^2 = 1 - \frac{\sum(Y_i - \hat{Y}_i)^2}{\sum(Y_i - \bar{Y}_i)^2} \quad 8)$$

$$RMSE = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Y_i - \hat{Y}_i)^2} \quad 9)$$

$$MAE = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |Y_i - \hat{Y}_i| \quad 10)$$

Onde: \hat{Y}_i são os valores previstos pelo modelo.

O ML é uma subárea da Inteligência Artificial (IA) que busca desenvolver algoritmos capazes de aprender padrões a partir de dados e realizar previsões ou classificações com base nesses aprendizados. Todo esse processo foi realizado com a linguagem de programação em Python, e Fabian (2011) também descreveu esse processo de forma semelhante. Dentre os

diferentes tipos de aprendizado, utilizou-se o aprendizado supervisionado, que é amplamente utilizado em problemas preditivos. Nesse tipo de abordagem, o modelo é treinado com um conjunto de dados rotulados, ou seja, cada entrada está associada a uma saída esperada. O objetivo é que o algoritmo aprenda a mapear essa relação de forma a generalizá-la para novos dados.

Quando o objetivo é prever variáveis contínuas, utiliza-se o método de regressão. No presente estudo, buscou-se estimar o valor de indicadores de desempenho municipal a partir dos montantes recebidos por meio das transferências especiais. Diversos modelos podem ser empregados para essa finalidade, desde a regressão linear, conforme discutida anteriormente, até métodos mais sofisticados, como os baseados em *ensemble learning*.

O algoritmo *Random Forest* (RF) é um método de ensemble que utiliza múltiplas árvores de decisão. Ele constrói diversas árvores a partir de subconjuntos aleatórios dos dados e das variáveis, combinando suas previsões por meio da média das previsões das árvores individuais, no caso de problemas de regressão. Sua principal vantagem está na capacidade de capturar relações não lineares complexas e de reduzir o *overfitting*, devido à agregação de árvores independentes.

Outro modelo de destaque é o *Gradient Boosting* (GB), que também é baseado em árvores de decisão, mas difere por construir os modelos de forma sequencial. A cada iteração, uma nova árvore é ajustada com o objetivo de corrigir os erros residuais das árvores anteriores. Esse processo é guiado por uma função de perda, frequentemente o erro quadrático médio. Apesar de mais sensível a ruídos nos dados, o GB apresenta elevado desempenho preditivo.

O *Extreme Gradient Boosting* (XGBoost) é uma implementação aprimorada do GB, reconhecida por sua eficiência computacional, suporte à regularização, tratamento automático de valores ausentes e capacidade de paralelização. Por essas razões, é amplamente adotado em estudos aplicados e competições de modelagem preditiva.

Para garantir uma avaliação mais robusta do desempenho dos modelos e evitar o viés causado pelo uso exclusivo dos dados de treinamento, empregou-se a técnica de validação cruzada. Com isso, foi possível estimar a capacidade de generalização do modelo de forma mais confiável. As métricas utilizadas para a avaliação seguiram as mesmas apresentadas na seção anterior de regressão.

Dessa forma, ao unir técnicas consolidadas na literatura estatística, a pesquisa assegurou um rigor metodológico e contribuiu para a produção de evidências que possam

auxiliar nas interpretações consistentes sobre os padrões de distribuição das Transferências Especiais com o Ranking de Competitividade dos Municípios.

3.4 COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS QUANTITATIVOS

Com base nos objetivos do trabalho, que envolvem a avaliação das transferências especiais e seus impactos no desenvolvimento dos municípios, foram coletados dados secundários sobre essas transferências desde seu início, em 2020, até o ano de 2024. Essa coleta inicial foi realizada porque todos os resultados partiram da análise prévia desses dados.

Para mensurar os resultados encontrados, foram avaliados diversos rankings e índices, considerando sua composição, periodicidade e atualizações. O objetivo foi garantir que a análise fosse baseada em dados recentes e atualizados anualmente, possibilitando um comparativo preciso com as transferências especiais.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), do Atlas Brasil, é composto por três dimensões: Longevidade, Educação e Renda. Esses grupos são combinados por meio da média geométrica, o que seria uma boa abordagem para a análise. No entanto, a última atualização do IDHM para os municípios data de 2010, o que representaria um grande obstáculo. Mesmo se a avaliação fosse feita em nível estadual, a última atualização disponível seria de 2021, o que ainda comprometeria a análise.

O Ranking do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), elaborado pelo Tesouro Nacional, compara o desempenho dos municípios na aplicação de conceitos contábeis e fiscais, atribuindo pontuações com base em critérios dessas áreas. Apesar de ser atualizado anualmente, sua última versão é de 2023 e se restringe apenas a essas dimensões, o que inviabilizaria uma análise comparativa mais ampla.

O Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), desenvolvido pelo Instituto das Cidades Sustentáveis, avalia o cumprimento das metas e objetivos da Agenda 2030, um plano global da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento sustentável. Esse índice tem o propósito de orientar políticas públicas, estabelecer referências e metas e facilitar o monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em nível local. Ele abrange indicadores nas áreas de saúde, educação, renda, moradia, assistência social, igualdade, acesso à água e esgotamento sanitário, energia, segurança pública, entre outros. Embora seja atualizado anualmente e contenha dados recentes, sua primeira versão disponível é de 2022, o que dificulta a análise desde o início da implementação das emendas especiais.

O Índice Firjan de Gestão Fiscal, o Índice de Progresso Social, o Índice de Desafios de Gestão Municipal, o Índice de Cidades Empreendedoras, o Ranking de Eficiência dos Municípios, entre outros indicadores coletados individualmente, foram levantados para possíveis análises. No entanto, nenhum deles abrangia de maneira satisfatória os critérios necessários para uma avaliação estatística comparativa completa.

Diante disso, a melhor opção foi o RCEM, desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública (CLP). Essa ferramenta é útil para o planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas, auxiliando os gestores na tomada de decisão com foco na melhoria da administração municipal (ou estadual). O ranking incentiva boas práticas de governança, promovendo uma competição saudável baseada em justiça, equidade e desenvolvimento social. Sua periodicidade é anual, com edições de 2020 a 2024, exatamente o período necessário para realizar a comparação com os dados das emendas especiais.

No entanto, assim como os demais indicadores, o RCEM também apresenta algumas limitações. Ele avalia apenas municípios com população superior a 80 mil habitantes, abrangendo mais de 400 municípios com base em 65 indicadores organizados em pilares temáticos e dimensões. Cada indicador recebe um peso específico conforme sua relevância e confiabilidade estatística.

O objetivo da análise foi verificar se as Transferências Especiais influenciaram os resultados do RCEM. Ou seja, buscou-se entender se os investimentos realizados pelos municípios com esses recursos resultaram em melhorias concretas em diversas áreas. Dessa forma, seria possível avaliar se as hipóteses formuladas com base na entrada de valores monetários tiveram impacto real no desempenho do município.

Além disso, foi realizada uma análise per capita, uma vez que municípios mais populosos, em teoria, recebem valores maiores do que aqueles com população reduzida. Também foi investigada a variação na posição dos municípios no ranking de um ano para outro, tanto em relação às transferências especiais quanto ao desempenho no RCEM.

Após a definição dos dados a serem coletados, iniciou-se a fase de coleta, utilizando as fontes oficiais. Nelas foram disponibilizadas as informações no formato XLSX (*Extensible Markup Language*), amplamente utilizado para organização e armazenamento de dados. Esse formato facilitou a abertura dos arquivos para análise e visualização de dados no Excel, Python e Power BI.

Em seguida, foi realizado o processo de ETL (*Extract, Transform, Load*), um procedimento utilizado para integrar dados de diferentes fontes e construir uma base

consolidada. A estruturação dos dados foi feita considerando apenas informações relevantes para a análise, organizando-as de forma simples, porém eficaz. Isso permitiu avaliar a evolução ano a ano, garantindo que todas as informações dos municípios e estados estivessem devidamente associadas e livres de inconsistências.

Vale ressaltar que foi de suma importância agrupar os municípios por estado, uma vez que há cidades com nomes idênticos. Caso a análise fosse realizada apenas com base no nome do município, poderia haver erros na correspondência dos dados.

Outro problema identificado na etapa de coleta foi a inconsistência na grafia dos nomes dos municípios. Diversas cidades apresentavam variações nos registros das transferências especiais, no RCEM, nos dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e até mesmo nas páginas oficiais das prefeituras. Para evitar divergências na análise, foi realizada uma análise minuciosa, padronizando os nomes para garantir a correta associação das informações.

Além disso, foi coletada a população de todos os municípios a partir das bases de dados do IBGE, dado essencial para a análise per capita dos resultados.

Para facilitar a manipulação dos dados no Python e a criação de visualizações no Microsoft Power BI, os dados foram organizados no formato CSV (*Comma-Separated Values*). Dessa forma, foi construída uma base de dados geral contendo todas as informações previamente coletadas.

Os dados referentes às transferências especiais incluem:

- Ano;
- Município/Unidade Federativa;
- Valor Pago (R\$).

Já os dados extraídos do RCEM abrangem diferentes pilares, cujos indicadores variam de 0 a 100, sendo eles:

- Ranking Geral;
- Sustentabilidade Fiscal;
- Funcionamento da Máquina Pública;
- Acesso à Saúde;
- Qualidade da Saúde;
- Acesso à Educação;
- Qualidade da Educação;
- Segurança;

- Saneamento;
- Meio Ambiente;
- Inserção Econômica;
- Inovação e Dinamismo Econômico;
- Capital Humano;
- Telecomunicações.

Além disso, foram registradas as ocorrências, ou seja, quantas vezes cada município apareceu nos dados, uma vez que nem todos estão presentes em todos os anos analisados.

Outro ponto relevante foi a verificação da posição no Ranking Geral do RCEM para cada município. No caso das emendas especiais, foram armazenadas a posição referente ao valor pago, a população e o cálculo per capita (valor pago dividido pela população).

Um fator importante a ser destacado é que, em setembro de 2024, a Controladoria-Geral da União (CGU) iniciou o planejamento para auditorias com o objetivo de avaliar a aplicação dos recursos transferidos por meio da modalidade estudada neste trabalho. Como parte desse processo, foram enviados ofícios às Unidades Federativas e municípios com o maior número de transações, exigindo o envio de informações dentro de um prazo curto. Considerando esse contexto, foi realizada uma filtragem dos dados, mantendo apenas os 178 municípios envolvidos nesse processo.

A conexão entre as bases de dados escolhidas permite verificar o impacto das transferências especiais na evolução do ranking, a desigualdade na distribuição de recursos, os efeitos em cada um dos pilares avaliados, a capacidade de gestão municipal e a utilização dos recursos como ferramenta política.

Dessa forma, tornou-se possível analisar se os municípios que receberam mais via transferências especiais apresentaram melhorias em sua posição no ranking ao longo dos anos, além de avaliar como o impacto dessas transferências variou desde sua implementação.

3.5 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE QUALITATIVA: ANÁLISE DOCUMENTAL E INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL

A abordagem qualitativa adotada nesta pesquisa teve como propósito aprofundar a compreensão dos sentidos político-institucionais atribuídos às transferências especiais, bem como interpretar criticamente os impactos dessa modalidade sobre a função pública do orçamento, a equidade federativa e a governabilidade no contexto do presidencialismo de

coalizão brasileiro. Para tanto, foi empregada uma estratégia de análise documental, com foco em publicações técnico-institucionais elaboradas pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD) entre os anos de 2021 e 2025.

A escolha pela análise documental se fundamenta na compreensão de que documentos públicos não são meros repositórios neutros de informação, mas expressões formais de disputas, rationalidades e posicionamentos institucionais (CELLARD, 2008). Eles configuram, portanto, fontes de dados relevantes tanto para descrever práticas quanto para interpretar os discursos que as legitimam, questionam ou transformam. No caso das transferências especiais, os documentos produzidos pela Conof/CD permitem analisar a forma como o próprio Legislativo e seus órgãos técnicos vêm interpretando os efeitos das emendas parlamentares sobre o funcionamento do orçamento público, as regras de responsabilização fiscal, e os desafios à coordenação federativa.

A seleção dos documentos seguiu critérios de relevância temática, temporal e institucional, priorizando materiais que:

- Fossem produzidos no período posterior à Emenda Constitucional nº 105/2019, marco jurídico das transferências especiais;
- Estivessem diretamente relacionados à execução orçamentária por emendas parlamentares;
- Abordassem aspectos normativos, fiscais, políticos e/ou operacionais desse instrumento;
- Fossem elaborados por órgãos com função técnico-legislativa reconhecida, garantindo legitimidade institucional;
- Estivessem disponíveis em fontes públicas oficiais, assegurando transparência e autenticidade.

O corpus qualitativo final foi composto por oito documentos centrais, entre estudos técnicos, notas técnicas e relatórios de acompanhamento da LOA, com destaque para:

- Estudo Técnico ET 22/2021 – *Por um novo modelo de emendas ao orçamento*;
- Estudo Técnico n. 6/2023 – *Emendas orçamentárias e políticas públicas*;
- Estudo Técnico n. 2/2022 – *Transferências voluntárias e especiais em período eleitoral*;
- Estudo Técnico n. 4/2025 – *Projeções fiscais e o desafio das despesas discricionárias*;
- Nota Técnica n. 4/2025 – *Valores mínimos para execução das transferências especiais*;

- Relatórios analíticos e infográficos do portal da LOA 2025 – Câmara dos Deputados.

A leitura e a interpretação desses documentos foram orientadas por uma análise de conteúdo temática (Bardin, 2011), que permitiu identificar categorias analíticas a partir da convergência entre os objetivos da pesquisa e os sentidos produzidos nos materiais analisados. As categorias inicialmente definidas foram:

1. Fragmentação orçamentária e enfraquecimento da função pública do orçamento;
2. Desigualdade federativa e ausência de critérios redistributivos;
3. Personalização do orçamento e uso político-eleitoral das emendas;
4. Tensões institucionais e riscos à governabilidade;
5. Tentativas de regulação e seus limites práticos e normativos.

Essa categorização foi revisitada e refinada à medida que a análise avançava, incorporando nuances e contradições observadas nos documentos. A abordagem qualitativa, nesse sentido, não se limitou a ilustrar os resultados da etapa anterior, mas operou como instrumento autônomo de interpretação e crítica institucional, permitindo uma triangulação robusta entre dados empíricos, discurso normativo e pressupostos teóricos.

Ao integrar essa dimensão qualitativa à análise, a pesquisa busca não apenas mensurar a distribuição das transferências especiais, mas compreender os significados que lhes são atribuídos e os efeitos que produzem sobre o equilíbrio entre os Poderes, a racionalidade do orçamento e a capacidade estatal de planejar políticas públicas universais e integradas.

3.6 TRATAMENTO DOS DADOS

O tratamento dos dados nesta pesquisa foi conduzido de forma sistemática e articulada à abordagem metodológica mista adotada, combinando procedimentos quantitativos e qualitativos com base em fontes secundárias de natureza oficial. O objetivo central foi garantir a confiabilidade analítica e a consistência interpretativa dos achados, respeitando os critérios de transparência, reproduzibilidade e relevância empírica.

Na etapa quantitativa, foram organizadas bases de dados extraídas das plataformas públicas do Portal da Transparência e do Siga Brasil, com foco na consolidação dos repasses de transferências especiais por município e por parlamentar, no período de 2020 a 2024. Foram gerados rankings, distribuições estatísticas e correlações com indicadores de desempenho municipal para mapear padrões de desigualdade territorial e inferir possíveis relações com fatores político-institucionais.

Na etapa qualitativa, os dados foram tratados por meio da leitura sistemática e categorizada dos documentos técnico-institucionais analisados, conforme descrito na seção anterior. Os documentos passaram por organização, extração dos trechos analíticos e codificação temática baseada nos objetivos do estudo. O tratamento visou identificar categorias discursivas e normativas recorrentes relacionadas à fragmentação orçamentária, à barganha política, à descoordenação federativa e aos impactos sobre a governabilidade.

Além disso, parte do conteúdo dos documentos foi processada em ferramentas de apoio à análise textual (como geração de nuvens de palavras e categorização de frequência temática), de modo a reforçar a identificação de padrões linguísticos e de rationalidades institucionais subjacentes aos pareceres técnicos, notas e projeções analisadas.

A triangulação entre as evidências quantitativas e qualitativas, com base em fontes públicas e dados oficiais, permitiu sustentar inferências robustas sobre os efeitos da expansão das transferências especiais no ciclo orçamentário federal. Os achados foram discutidos à luz do referencial teórico, com o objetivo de avaliar as tensões entre a função pública do orçamento e sua instrumentalização política no atual modelo de governabilidade.

As evidências analisadas também possibilitaram refletir criticamente sobre oportunidades de aprimoramento institucional. Entre as proposições derivadas do processo analítico, destaca-se a necessidade de revisão dos critérios de alocação das transferências, com maior alinhamento a metas programáticas nacionais e à redução das desigualdades regionais, bem como o fortalecimento dos mecanismos de transparência e monitoramento externo sobre as emendas parlamentares.

3.7 LIMITAÇÕES METODOLÓGICAS

As limitações metodológicas desta pesquisa dizem respeito, sobretudo, à amplitude e complexidade do fenômeno analisado, à instabilidade das bases públicas de dados e às delimitações analíticas necessárias para viabilizar a interpretação qualitativa institucional. Embora a abordagem adotada tenha permitido uma triangulação sólida entre dados estatísticos, documentos oficiais e referencial teórico, alguns aspectos merecem ser reconhecidos como potenciais restrições ao escopo do estudo.

Em primeiro lugar, destaca-se a extensão do universo de transferências especiais realizadas entre 2020 e 2024, o que impossibilitou uma análise exaustiva de cada operação individual. Optou-se, portanto, por trabalhar com bases agregadas e indicadores per capita, organizando os municípios em grupos comparativos com base em critérios objetivos (como

dependência das transferências e indicadores socioeconômicos). Essa escolha, embora adequada aos objetivos da pesquisa, não permite inferências individualizadas sobre cada município ou parlamentar, o que poderia enriquecer estudos de caso futuros.

No plano qualitativo, a análise documental centrou-se em publicações da Câmara dos Deputados – mais especificamente, nos estudos e notas técnicas elaborados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof/CD). Embora esses documentos sejam de elevada qualidade técnica e institucional, representam uma perspectiva interna ao Poder Legislativo, o que pode limitar a diversidade interpretativa do corpus. A pesquisa buscou mitigar esse viés com a análise crítica dos conteúdos, mas reconhece que a incorporação de relatórios do Poder Executivo, pareceres do TCU ou dados do controle social poderia ampliar ainda mais a pluralidade de vozes.

Outra limitação relevante refere-se ao caráter dinâmico e, por vezes, instável das plataformas públicas de dados. Sistemas como o Portal da Transparência, o Siga Brasil e o site da LOA 2025 estão sujeitos a atualizações constantes, ajustes de layout e alterações no formato de apresentação dos dados. Isso impôs a necessidade de rechecagens pontuais e, em alguns casos, a reformulação de procedimentos de coleta e sistematização ao longo da pesquisa.

Por fim, a escolha por uma abordagem mista, com ênfase qualitativa, também implicou a necessidade de recortes analíticos e interpretativos, já que não seria viável contemplar, com a mesma profundidade, todas as dimensões possíveis do fenômeno. Essa decisão metodológica priorizou a compreensão dos sentidos institucionais das transferências especiais e seus impactos sobre o orçamento e a governabilidade, em detrimento de uma análise extensiva de todos os seus desdobramentos práticos nos territórios.

Apesar dessas restrições, a pesquisa alcançou os objetivos propostos e ofereceu contribuições relevantes para o debate sobre o papel das emendas parlamentares no orçamento público brasileiro. Futuras investigações poderão aprofundar esse campo por meio de análises interinstitucionais, uso de tecnologias de mineração de dados públicos e aplicação de métodos de avaliação de impacto em nível local, de modo a complementar e expandir as evidências aqui apresentadas. Além disso, é possível avançar nas análises em estudos futuros com a inclusão de novas variáveis que capturem, com maior precisão, aspectos relevantes da competitividade municipal. Nesse contexto, destaca-se a utilidade na colaboração com planos de gestão baseados nos valores efetivamente recebidos por meio das transferências especiais,

os quais poderiam orientar a aplicação estratégica dos recursos, alinhando-os às principais carências locais.

4 RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa, articulando evidências quantitativas e qualitativas a fim de analisar os impactos das transferências especiais no ciclo orçamentário federal brasileiro. A investigação parte do pressuposto de que tais transferências, criadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019b), operam como mecanismo de descentralização direta dos recursos públicos, sob controle dos parlamentares, mas sem critérios temáticos, técnicos ou territoriais previamente estabelecidos. Essa lógica pode comprometer a função pública do orçamento, acirrando desigualdades regionais, fragmentando o planejamento estatal e tensionando a governabilidade no presidencialismo de coalizão.

Para examinar esses efeitos, o capítulo está estruturado em duas partes. A primeira seção (4.2) apresenta os resultados quantitativos, obtidos a partir da sistematização de dados oficiais sobre o volume e a distribuição das transferências especiais entre 2020 e 2024. São descritos padrões de alocação per capita, desigualdades intermunicipais, correlações com indicadores de desempenho local e diferenças significativas entre grupos de municípios. Esses dados oferecem uma visão empírica da amplitude do fenômeno e de suas distorções distributivas.

Na segunda seção (4.3), é realizada uma análise qualitativa integrada, fundamentada em documentos técnico-institucionais elaborados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD). A partir de categorias analíticas previamente definidas – como fragmentação orçamentária, ausência de critérios redistributivos, uso político das emendas e compressão fiscal –, são interpretados os achados da etapa quantitativa à luz de diagnósticos institucionais e do referencial teórico. Essa abordagem permite compreender não apenas quando e como os recursos são distribuídos, mas também por que essa distribuição tem ocorrido de maneira dissociada das prioridades programáticas do Estado.

Ao final, a seção 4.4 propõe uma síntese crítica dos resultados, sistematizando os principais efeitos observados das transferências especiais e antecipando os elementos que serão aprofundados na discussão e nas considerações finais. Assim, o capítulo busca oferecer uma visão densa e articulada do fenômeno estudado, valorizando tanto os dados empíricos quanto as interpretações institucionais e teóricas.

4.1 RESULTADOS QUANTITATIVOS: DISTRIBUIÇÃO, CORRELAÇÕES E DISPARIDADES

Para compreender a evolução dos municípios brasileiros em termos de competitividade, será apresentada, a seguir, uma análise dos dados extraídos do RCEM no período de 2020 a 2024. O RCEM será utilizado com o propósito de comparar os resultados obtidos e as evoluções dos municípios em relação ao valor monetário recebido. A análise contempla uma série de indicadores que avaliam inúmeras dimensões do desenvolvimento local.

O objetivo é avaliar os municípios de forma geral, além de identificar padrões, avanços e retrocessos ao longo do tempo. Inicialmente, serão apresentados apenas os resultados referentes ao RCEM, de 2020 a 2024, e, posteriormente, será feito um panorama do desempenho geral. Ao longo da seção, serão realizadas comparações com os resultados das Transferências Especiais.

Os resultados variam de 0 a 100: quanto mais próximos de 0, piores os desempenhos; quanto mais próximos de 100, melhores. Em 2020, o ranking geral apresentou uma média de 46,61 pontos, com desvio padrão de 7,51, refletindo uma variação baixa entre os municípios avaliados. A média das populações dos municípios foi de aproximadamente 295 mil habitantes, embora o alto desvio padrão (700 mil) e a ampla amplitude (mais de 11 milhões) evidenciem um perfil demográfico bastante desigual entre os municípios analisados, ou seja, foram avaliados municípios menos e mais populosos. Tal como descrito na Seção 3.4, o RCEM avalia apenas municípios com população igual ou superior a 80 mil habitantes.

Entre os destaques positivos, avaliando-se a média (a despeito de também haver a mediana para fins comparativos), destacam-se os indicadores de segurança (80,85), meio ambiente (70,88) e saneamento (70,88), que revelam desempenho elevado. Por outro lado, áreas como inovação e dinamismo econômico (21,26) e capital humano (20,88) apresentaram os piores desempenhos médios, sendo os únicos resultados inferiores à pontuação 30.

Na Tabela 1, são apresentados os resultados referentes ao ano de 2020.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2020)

Indicador	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	295.199	145.829	700.894	11.443.856
Ranking Geral	46,61	47,47	7,51	42,52

Sustentabilidade fiscal	44,77	45,97	11,18	71,23
Funcionamento da máquina pública	66,24	68,29	11,98	66,10
Acesso à saúde	65,55	66,88	13,71	79,24
Qualidade da saúde	65,60	66,42	11,93	72,89
Acesso à educação	30,72	30,14	10,08	61,11
Qualidade da educação	51,12	51,95	14,90	85,23
Segurança	80,85	83,06	10,20	56,59
Saneamento	70,88	74,30	20,17	98,47
Meio ambiente	70,88	74,30	20,17	98,47
Inserção Econômica	33,89	35,08	8,56	50,11
Inovação e dinamismo econômico	21,26	20,26	7,39	61,42
Capital humano	20,88	19,16	11,19	70,00
Telecomunicações	43,64	45,07	13,11	72,05

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em 2021, a média do ranking geral apresentou leve melhora em relação ao ano anterior, alcançando 49,54 pontos. O desvio padrão manteve-se semelhante, em 6,98, indicando que a desigualdade entre os municípios continuou praticamente inalterada.

O destaque positivo mais expressivo continuou sendo o pilar de segurança, com média de 83,12 pontos, ainda em patamar elevado, e um leve aumento em relação a 2020. A qualidade da saúde teve um crescimento mais significativo e também passou a figurar entre os indicadores mais relevantes, com média de 73,97 pontos.

Já os pontos mais críticos, novamente, recaem sobre inovação e dinamismo econômico (23,78) e capital humano (27,65), evidenciando que, mesmo com pequenas oscilações, os desafios nessas áreas persistem, sendo as duas únicas que continuam com pontuação inferior a 30.

A Tabela 2 apresenta os resultados do ano de 2021.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2021)

Indicador	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	292.042	145.155	696.231	11.443.856
Ranking Geral	49,54	50,44	6,98	43,36
Sustentabilidade fiscal	42,90	44,08	10,90	72,49
Funcionamento da máquina pública	65,65	66,14	11,35	62,24
Acesso à saúde	60,73	62,09	11,32	67,19
Qualidade da saúde	73,97	74,60	8,83	46,63
Acesso à educação	32,57	32,13	10,15	64,81
Qualidade da educação	50,61	52,26	15,12	85,18

Segurança	83,12	85,17	8,61	55,64
Saneamento	69,49	74,71	21,78	98,33
Meio ambiente	61,81	60,22	6,98	51,85
Inserção Econômica	45,51	46,45	10,02	70,41
Inovação e dinamismo econômico	23,78	23,06	7,38	57,46
Capital humano	27,65	26,29	12,55	75,61
Telecomunicações	48,29	50,41	11,74	64,32

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No ano de 2022, observa-se que o crescimento do ranking geral continuou alcançando 50,51 pontos. O desvio padrão também seguiu em queda, atingindo 6,70. Apesar de uma leve queda em relação aos anos anteriores, o pilar de segurança permaneceu liderando, com 79,55 pontos. Saneamento voltou a ocupar a segunda posição, com 72,83 pontos.

Por outro lado, inovação e dinamismo econômico, apresentou uma leve redução, tornando-se agora o único indicador com pontuação abaixo de 30, visto que capital humano, apesar de ainda baixo, atingiu 31,33 pontos.

Os resultados do ano de 2022 são exibidos na Tabela 3.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2022)

Indicador	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	289.945	142.506	693.186	11.443.856
Ranking Geral	50,51	51,07	6,70	42,05
Sustentabilidade fiscal	34,74	35,49	8,58	63,25
Funcionamento da máquina pública	66,68	66,92	11,07	59,41
Acesso à saúde	57,86	58,68	12,95	73,16
Qualidade da saúde	69,71	70,94	10,83	51,50
Acesso à educação	32,60	31,50	10,68	66,46
Qualidade da educação	50,51	52,22	14,62	82,18
Segurança	79,55	82,29	10,66	72,44
Saneamento	72,83	76,29	18,05	90,85
Meio ambiente	60,29	58,89	7,19	40,17
Inserção Econômica	54,20	55,77	10,29	85,35
Inovação e dinamismo econômico	23,57	22,13	7,65	57,01
Capital humano	31,33	30,38	12,94	90,56
Telecomunicações	64,86	66,19	10,18	72,19

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O ranking geral teve uma tênue piora no ano de 2023, caindo para 49,59 pontos, embora o desvio padrão também tenha diminuído, chegando a 6,33, o que pode fortalecer a hipótese de uma leve convergência nos níveis de competitividade municipal.

Neste ano, o único pilar que apresentou desempenho superior a 70 pontos foi segurança, com 78,20, um resultado ainda inferior ao de 2022. Inovação e dinamismo econômico também registrou uma queda, atingindo 22,58 pontos, e continuou sendo o único indicador com resultado abaixo de 30.

A Tabela 4 apresenta os resultados de 2023.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2023)

Indicador	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	292.764	145.186	696.941	11.443.856
Ranking Geral	49,59	50,11	6,33	39,38
Sustentabilidade fiscal	35,10	35,71	8,94	62,27
Funcionamento da máquina pública	68,99	69,81	11,52	72,80
Acesso à saúde	61,84	63,15	12,89	69,82
Qualidade da saúde	68,88	69,48	9,65	61,42
Acesso à educação	33,84	33,27	11,11	68,79
Qualidade da educação	48,69	50,52	14,95	88,22
Segurança	78,20	81,07	11,42	63,87
Saneamento	69,32	72,41	18,10	85,43
Meio ambiente	54,77	53,64	6,87	50,68
Inserção Econômica	41,32	41,93	8,65	61,62
Inovação e dinamismo econômico	22,58	21,58	7,44	50,01
Capital humano	30,18	28,89	13,36	85,50
Telecomunicações	69,29	70,37	8,71	64,85

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Em 2024, os valores referentes ao ranking geral voltaram a subir, atingindo o patamar de 50,23 pontos, acompanhados por mais uma queda no desvio padrão, que chegou a 5,92, sendo este o ano com a maior homogeneidade entre as pontuações gerais.

Segurança voltou a crescer, com um desempenho de 81,59 pontos, e saneamento também apresentou alta, atingindo 74,80 pontos. Apesar disso, inovação e dinamismo econômico registrou mais uma queda, chegando a 19,45 pontos, a pior pontuação de toda a avaliação. Já capital humano voltou a cair para patamares inferiores a 30, atingindo 26,73 pontos.

Na Tabela 5, é apresentada a avaliação de 2024.

Tabela 5 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (2024)

Indicador	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	296.063	146.302	701.578	11.443.856
Ranking Geral	50,23	50,68	5,92	38,65
Sustentabilidade fiscal	41,70	42,53	9,77	70,17
Funcionamento da máquina pública	68,28	69,29	11,11	68,20
Acesso à saúde	60,27	61,77	11,21	64,39
Qualidade da saúde	67,87	68,75	11,68	76,52
Acesso à educação	32,89	31,58	10,63	57,58
Qualidade da educação	49,26	50,28	14,75	78,12
Segurança	81,59	83,60	9,49	54,23
Saneamento	74,80	77,72	15,85	79,85
Meio ambiente	64,00	62,77	6,64	42,99
Inserção Econômica	42,15	43,25	9,24	65,05
Inovação e dinamismo econômico	19,45	18,14	7,86	49,20
Capital humano	26,73	25,79	11,46	74,86
Telecomunicações	66,50	66,83	7,58	65,87

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Tabela 6 apresenta os resultados de forma geral, por meio de um agrupamento das análises dos anos anteriores. A média geral ficou em 49,21 pontos, com um desvio padrão de 6,56. O indicador com melhor desempenho no período foi segurança, com 80,66 pontos, seguido de saneamento, com 70,98 pontos.

Os piores desempenhos foram observados nos indicadores de capital humano, com 27,28 pontos, e inovação e dinamismo econômico, com 22,04 pontos. Os demais indicadores situaram-se na faixa entre pouco acima de 30 e abaixo de 70 pontos.

Tabela 6 – Estatísticas descritivas do Ranking de Competitividade dos Municípios (Geral)

Indicador	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	283.672	136.397	683.475	11.443.856
Ranking Geral	49,21	49,75	6,56	40,42
Sustentabilidade fiscal	39,55	40,39	8,79	57,82
Funcionamento da máquina pública	66,97	67,81	10,22	57,16
Acesso à saúde	61,35	62,50	11,50	67,25
Qualidade da saúde	69,26	69,62	8,81	44,44
Acesso à educação	32,44	31,60	10,27	65,28
Qualidade da educação	49,90	51,33	14,71	83,97
Segurança	80,66	82,77	9,50	56,79
Saneamento	70,98	74,62	18,01	85,45

Meio ambiente	62,27	61,84	5,49	41,16
Inserção Econômica	43,53	44,12	8,74	50,36
Inovação e dinamismo econômico	22,04	21,27	7,39	53,21
Capital humano	27,28	26,22	11,18	71,26
Telecomunicações	58,60	59,92	9,41	59,92

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Enquanto as Tabela 1 a Tabela 6 apresentaram os resultados de forma separada, a Tabela 7 traz as estatísticas descritivas relativas às transferências especiais realizadas entre 2020 e 2024, bem como uma visão geral, com base na avaliação dos mesmos indicadores estatísticos anteriores (média, mediana, desvio padrão e amplitude). Além disso, são analisados os dados da população dos municípios beneficiados, o valor total transferido e o valor per capita transferido. A análise revela não apenas uma grande variação no volume financeiro das transferências ao longo do tempo, mas também uma significativa heterogeneidade entre os municípios beneficiários.

Entre 2020 e 2024, observa-se uma tendência decrescente na média da população dos municípios contemplados com as transferências especiais. Em 2020, a média era de 61.182 habitantes, caindo para 37.916 habitantes em 2024. Essa redução sugere uma interiorização ou descentralização das transferências, com maior foco em municípios de menor porte populacional. Essa tendência também se reflete na mediana, que, apesar de apresentar resultados diferentes da média (mais suscetível a outliers), também caiu, de 12.454 habitantes para 11.084 habitantes, confirmando a predominância de pequenos municípios entre os beneficiários das transferências especiais.

Outro ponto a ser destacado é o elevado desvio padrão em todos os anos, com valores superiores a 215 mil habitantes, revelando uma grande dispersão nos dados. A amplitude segue um padrão consistente, com valores médios próximos a 11,45 milhões de habitantes em todos os anos, o que indica a inclusão de capitais ou grandes centros urbanos, elevando substancialmente a média geral.

O valor médio das transferências também apresentou variações significativas ao longo do período. Em 2020, a média foi de aproximadamente 420,67 mil reais por município, valor que praticamente quadruplicou em 2023, atingindo 1,69 milhão de reais. O pico em 2023 coincide com o maior desvio padrão da série, de 3,15 milhões, o que pode indicar repasses mais volumosos para um número reduzido de entes, possivelmente impulsionados por emendas parlamentares de maior valor.

Embora 2024 tenha apresentado um leve recuo em relação ao ano anterior, com média de 1,51 milhão de reais, o valor ainda se mantém bem acima dos registrados entre 2020 e 2022. No geral, o valor médio acumulado no período foi de 3,51 milhões de reais, com desvio padrão elevado, de 5,94 milhões de reais, e uma amplitude extremamente alta, de 157,13 milhões de reais, o que sugere forte concentração dos recursos em algumas localidades específicas.

Ao observar as transferências per capita, percebe-se um crescimento ainda mais expressivo nos valores ao longo dos anos. O valor médio passou de R\$ 39,32 por habitante em 2020 para R\$ 144,05 (pico) em 2023 e R\$ 125,30 em 2024. Esses números revelam um crescimento percentual significativamente superior ao verificado no volume total, indicando que, além dos maiores valores absolutos, os repasses passaram a representar parcelas mais relevantes em relação à população local.

A média geral per capita no período foi de R\$ 295,24, com mediana de R\$ 173,71, evidenciando a presença de assimetrias nos dados. Isso sugere que, enquanto a maioria dos municípios recebeu valores mais modestos, alguns poucos casos concentraram transferências muito elevadas por habitante, como mostra a amplitude máxima registrada de R\$ 12.634,55.

A Tabela 7 apresenta todas as informações que foram resumidas anteriormente.

Tabela 7 – Estatísticas descritivas das Transferências Especiais

Indicador	Ano	Média	Mediana	Desvio Padrão	Amplitude
População	2020	61.182	12.454	385.627	11.450.989
População	2021	48.407	12.306	276.641	11.450.740
População	2022	49.608	13.715	288.586	11.451.075
População	2023	37.809	11.179	217.086	11.451.092
População	2024	37.916	11.192	221.883	11.451.092
População	Geral	36.224	11.084	205.678	11.451.092
Transferências (R\$)	2020	420.673,43	250.000,00	617.470,39	9.200.226,00
Transferências (R\$)	2021	638.974,67	350.000,00	1.111.760,17	30.945.000,00
Transferências (R\$)	2022	606.914,09	350.000,00	883.075,85	20.042.911,50
Transferências (R\$)	2023	1.691.449,25	850.000,00	3.156.668,58	81.426.916,50
Transferências (R\$)	2024	1.513.813,91	800.000,00	2.578.900,47	67.846.718,00
Transferências (R\$)	Geral	3.515.688,83	1.990.000,00	5.946.731,40	157.130.404,00
Per capita (R\$)	2020	39,32	21,31	54,84	554,16
Per capita (R\$)	2021	53,67	31,56	82,61	1.959,32
Per capita (R\$)	2022	48,36	26,94	74,00	1.103,77
Per capita (R\$)	2023	144,05	74,45	258,79	8.129,95
Per capita (R\$)	2024	125,30	71,92	172,18	2.428,90

Per capita (R\$)	Geral	295,24	173,71	444,92	12.634,55
------------------	-------	--------	--------	--------	-----------

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Ao realizar a análise de correlação entre os municípios que receberam Transferências Especiais e estão presentes no RCEM, observam-se alguns destaques importantes. Os pilares com maior correlação com o ranking geral são qualidade da educação, saneamento, inovação e dinamismo econômico, inserção econômica e acesso à educação. Esses indicadores demonstram maior capacidade de influenciar o desempenho global no *ranking*, sugerindo que avanços nessas áreas tendem a impactar positivamente a competitividade municipal.

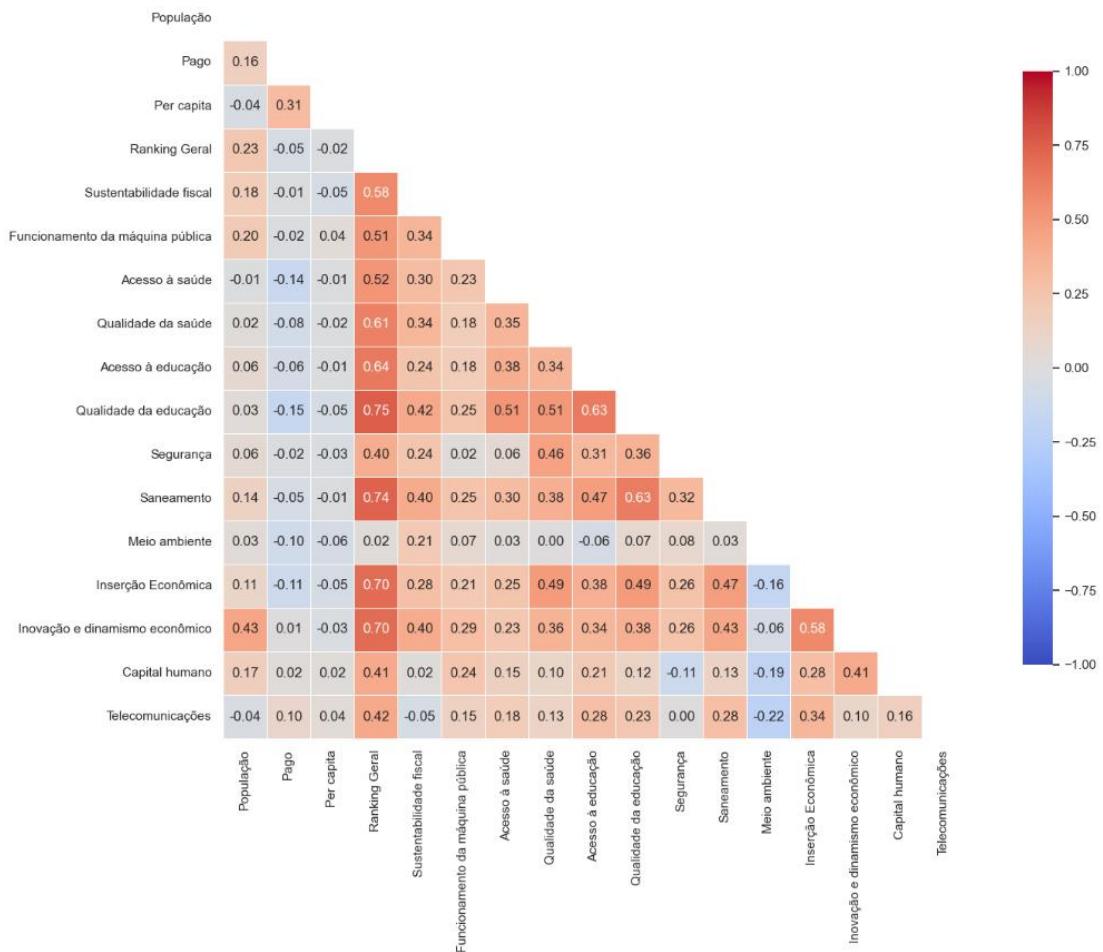
É relevante destacar que a quantidade de indicadores com correlação negativa é significativamente menor do que aqueles com correlação positiva. Além disso, alguns indicadores apresentaram valores de correlação próximos de zero, indicando pouca ou nenhuma associação com o ranking geral.

No que se refere especificamente às Transferências Especiais e os indicadores do RCEM, as correlações observadas foram, em geral, muito baixas. A maior correlação positiva foi de apenas 0,10, registrada no pilar de telecomunicações. Por outro lado, houve correlações negativas inesperadas, considerando o objetivo dos repasses, como em qualidade da educação (-0,15), acesso à saúde (-0,14), inserção econômica (-0,11) e meio ambiente (-0,10).

Quando se avaliam os valores per capita das transferências, as correlações são ainda menos expressivas, o que reforça a baixa relação entre o volume transferido (ajustado pela população) e os indicadores de desempenho municipal.

A Figura 2 apresenta o mapa de cores das correlações, ilustrando visualmente essas relações.

Figura 2 – Correlação entre as Transferências Especiais e o Ranking de Competitividade dos municípios



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

A

Tabela 8 apresenta a correlação entre o valor pago em Transferências Especiais e a população dos municípios ao longo dos anos analisados. Embora exista uma correlação positiva, ela é considerada fraca, com coeficientes variando entre 0,18 (em 2020) e 0,30 (em 2022).

Esses resultados indicam que há uma certa tendência de municípios mais populosos receberem valores maiores de transferências, mas essa relação não é suficientemente consistente ou forte. Ou seja, o critério populacional não parece ser determinante na alocação dos recursos por meio das transferências especiais. A variação nos coeficientes ao longo dos anos reforça a ideia de que outros fatores, além da população, têm maior influência sobre os valores repassados.

Tabela 8 – Correlação entre as Transferências Especiais (valor pago e população)

Correlação	Ano
0,1878	2020

0,1880	2021
0,2985	2022
0,2254	2023
0,2153	2024
0,2734	Geral

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Tabela 9 apresenta a correlação entre os valores recebidos via Transferências Especiais e diversos indicadores municipais, acompanhadas de seus respectivos níveis de significância estatística (*p*-value). O destaque é a correlação positiva mais elevada com o indicador de valor per capita (0,3074), com forte significância estatística. Esse resultado sugere que municípios que receberam repasses proporcionalmente maiores por habitante tendem a apresentar uma associação mais consistente com o valor total transferido.

Por outro lado, a maioria das demais correlações é negativa e fraca. Destacam-se, nesse grupo, a qualidade da educação (-0,1522), o acesso à saúde (-0,1353) e a qualidade da saúde (-0,0796), todas estatisticamente significativas. Esses dados podem indicar uma leve tendência de os repasses não estarem vinculados a melhores indicadores sociais ou estruturais nos municípios contemplados.

Indicadores como sustentabilidade fiscal, segurança e inovação apresentam correlações próximas de zero e não significativas, sugerindo ausência de relação relevante entre esses fatores e os repasses realizados. O ranking geral apresenta uma correlação negativa muito fraca (-0,0543), ainda que estatisticamente significativa, apontando para uma util desconexão entre o volume de recursos recebidos e o desempenho geral dos municípios.

De modo geral, os resultados sugerem que as Transferências Especiais não seguem um padrão de distribuição atrelado ao desempenho nos indicadores avaliados, reforçando a hipótese de alocação com baixa aderência a critérios técnicos de performance municipal.

Tabela 9 – Correlação e significância das Transferências Especiais com outros indicadores

Indicador	Correlação	<i>p</i> -value
Per capita	0,3074	0,0000
Telecomunicações	0,1007	0,0002
Capital humano	0,0233	0,3869
Inovação e dinamismo econômico	0,0055	0,8392
Sustentabilidade fiscal	-0,0142	0,5978
Segurança	-0,0162	0,5463
Funcionamento da máquina pública	-0,0230	0,3920
Saneamento	-0,0497	0,0644

Ranking Geral	-0,0543	0,0435
Acesso à educação	-0,0633	0,0184
Qualidade da saúde	-0,0796	0,0030
Meio ambiente	-0,1005	0,0002
Inserção Econômica	-0,1052	0,0001
Acesso à saúde	-0,1353	0,0000
Qualidade da educação	-0,1522	0,0000

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A análise de variância (ANOVA), apresentada na Tabela 10, compara os valores médios de diversos indicadores entre três grupos de municípios, classificados conforme o volume de Transferências Especiais recebidas: baixo, médio e alto. Os resultados demonstram que, para a maioria dos indicadores, há diferenças estatisticamente significativas entre os grupos, sugerindo uma associação entre o volume das transferências e variações nos indicadores analisados.

O indicador per capita é o que apresenta a diferença mais expressiva entre os grupos, com médias de R\$ 2,01 (baixo), R\$ 8,24 (médio) e R\$ 44,11 (alto), evidenciando a forte variação no repasse por habitante conforme a faixa de volume transferido.

Indicadores sociais, como acesso e qualidade da saúde, acesso e qualidade da educação, além de saneamento, também apresentam diferenças estatisticamente significativas. De forma geral, os municípios que receberam maiores volumes de recursos tendem a exibir piores médias nesses indicadores, o que pode indicar uma priorização dos repasses para localidades com maiores carências. Contudo, essa relação não é uniforme nem absoluta.

O ranking geral e o indicador de sustentabilidade fiscal também apresentam diferenças significativas entre os grupos, com tendência de ligeira piora nos resultados à medida que o volume de transferências aumenta. Por outro lado, variáveis como funcionamento da máquina pública, inovação e capital humano não apresentaram diferenças estatisticamente significativas, indicando que esses aspectos não se alteram de forma relevante entre os grupos de volume transferido.

Em suma, a análise revela que há uma associação estatisticamente significativa entre o volume de recursos transferidos e diversos indicadores municipais, embora essa relação não ocorra de maneira linear ou proporcional.

Tabela 10 – Análise de variância das Transferências Especiais com outros indicadores

Indicador	Baixa	Média	Alto	p-value
Per capita	2,01	8,24	44,11	0,0000

Ranking Geral	51,24	49,90	49,95	0,0012
Sustentabilidade fiscal	42,07	38,84	38,82	0,0000
Funcionamento da máquina pública	68,11	67,97	68,92	0,3823
Acesso à saúde	63,23	61,34	59,32	0,0000
Qualidade da saúde	71,59	69,79	69,26	0,0017
Acesso à educação	34,90	32,76	32,44	0,0007
Qualidade da educação	55,12	51,09	47,73	0,0000
Segurança	82,47	80,21	80,94	0,0024
Saneamento	75,70	72,49	71,61	0,0014
Meio ambiente	63,79	61,10	60,15	0,0000
Inserção Econômica	46,13	44,52	42,77	0,0000
Inovação e dinamismo econômico	23,17	22,10	22,50	0,1114
Capital humano	28,08	28,43	29,82	0,0889
Telecomunicações	59,64	61,65	64,13	0,0000

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Tabela 11 apresenta os resultados das regressões lineares simples entre os valores das Transferências Especiais e diversos indicadores municipais, utilizando métricas como o R² o RMSE e o MAE. De maneira geral, os valores de R² são extremamente baixos em todos os casos, variando de apenas 0,0006 (acesso à educação) até 0,0493 (qualidade da educação). Isso evidencia uma capacidade explicativa bastante limitada dos indicadores analisados sobre os valores efetivamente transferidos.

Essa avaliação reforça a inexistência de uma relação linear significativa entre os valores transferidos e os indicadores municipais. Os valores relativamente elevados de RMSE e MAE confirmam a elevada dispersão dos dados, assim como a baixa acurácia das previsões baseadas nesses modelos.

Os resultados sugerem, portanto, que os indicadores municipais, quando considerados isoladamente, não são bons preditores dos valores recebidos via Transferências Especiais. Isso pode indicar que outros fatores, não capturados pelos indicadores utilizados, têm maior influência na alocação desses recursos.

Tabela 11 – Resultados das regressões de Transferências Especiais x Indicadores

Indicador	R ²	RMSE	MAE
Ranking Geral	0,0034	6,2664	5,0428
Sustentabilidade fiscal	0,0136	10,0945	7,8291
Funcionamento da máquina pública	0,0073	11,2043	8,7764
Acesso à saúde	0,0096	12,0376	9,5557
Qualidade da saúde	0,0034	10,3492	8,2647

Acesso à educação	0,0006	10,6148	8,5802
Qualidade da educação	0,0493	14,2061	11,7317
Segurança	0,0027	10,0913	7,7225
Saneamento	0,0028	18,0344	14,5278
Meio ambiente	0,0220	10,4411	7,9129
Inserção Econômica	0,0143	10,4664	8,2450
Inovação e dinamismo econômico	0,0072	7,8454	5,8806
Capital humano	0,0034	12,6960	10,2342
Telecomunicações	0,0179	12,5950	9,7003

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A

Tabela 12 avalia a influência das Transferências Especiais na previsão dos indicadores municipais, por meio da comparação do erro absoluto médio (MAE) entre modelos com e sem a inclusão dessa variável. De forma geral, os resultados demonstram que a inserção das Transferências Especiais nos modelos tem impacto mínimo na melhoria da acurácia preditiva.

Essa constatação reforça os achados da Tabela 11, ao indicar que os valores recebidos via Transferências Especiais exercem influência limitada sobre os indicadores municipais, ao menos no horizonte temporal analisado. Em outras palavras, a presença dessa variável nos modelos não contribui de forma significativa para explicar ou prever as variações nos indicadores avaliados, sugerindo que, isoladamente, as transferências não apresentam poder explicativo relevante sobre o desempenho municipal.

Tabela 12 – Verificação da influência das Transferências Especiais na previsão de indicadores

Indicador	MAE (Sem)	MAE (Com)	Diferença de MAE
Ranking Geral	5,0037	4,9749	0,0287
Sustentabilidade fiscal	7,7472	7,7641	-0,0168
Funcionamento da máquina pública	8,6486	8,6574	-0,0088
Acesso à saúde	9,6770	9,6225	0,0545
Qualidade da saúde	8,3477	8,3337	0,0141
Acesso à educação	8,5613	8,5699	-0,0086
Qualidade da educação	12,0714	11,9638	0,1076
Segurança	7,7285	7,7568	-0,0283
Saneamento	14,5317	14,5436	-0,0119
Meio ambiente	7,9688	7,9605	0,0083
Inserção Econômica	8,3027	8,2370	0,0657
Inovação e dinamismo econômico	5,4188	5,4006	0,0182
Capital humano	10,1363	10,1586	-0,0223
Telecomunicações	9,8669	9,8169	0,0500

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Tabela 13 revela dados impressionantes sobre a distribuição das Transferências Especiais entre 2020 e 2024, destacando uma significativa concentração de recursos em municípios com populações bastante reduzidas, o que, consequentemente, resulta em valores per capita extremamente elevados. O caso mais emblemático é o de São Luiz, em Roraima, que recebeu um total de R\$ 92,42 milhões no período analisado, com uma população estimada em apenas 7.315 habitantes. Isso equivale a um valor per capita de aproximadamente R\$ 12,63 mil, o maior registrado em toda a amostra. Em 2023, isoladamente, o município recebeu mais de R\$ 59,47 milhões, atingindo um valor per capita anual de R\$ 8,12 mil. Outros municípios também se destacam com valores per capita totais superiores a R\$ 5 mil, como Floresta do Piauí (PI), Iracema (RR), Davinópolis (GO), Campo Grande (MS), Jundiá (AL), Barra D'Alcântara (PI) e Caridade do Piauí (PI). Em todos esses casos, repete-se um padrão: pequenas populações recebendo montantes expressivos em transferências.

Do ponto de vista geográfico, observa-se uma predominância de municípios das regiões Norte e Nordeste entre os maiores valores per capita. Estados como Roraima, Amapá, Piauí, Alagoas e Bahia figuram com frequência entre os que mais se beneficiaram proporcionalmente. Outro aspecto relevante é o crescimento expressivo no volume de recursos recebidos por alguns desses municípios ao longo dos anos, reforçando a tendência de

concentração. A Tabela 13 apresenta os cinco municípios com maiores valores per capita em cada ano, bem como o total acumulado pelos dez principais ao longo de todo o período.

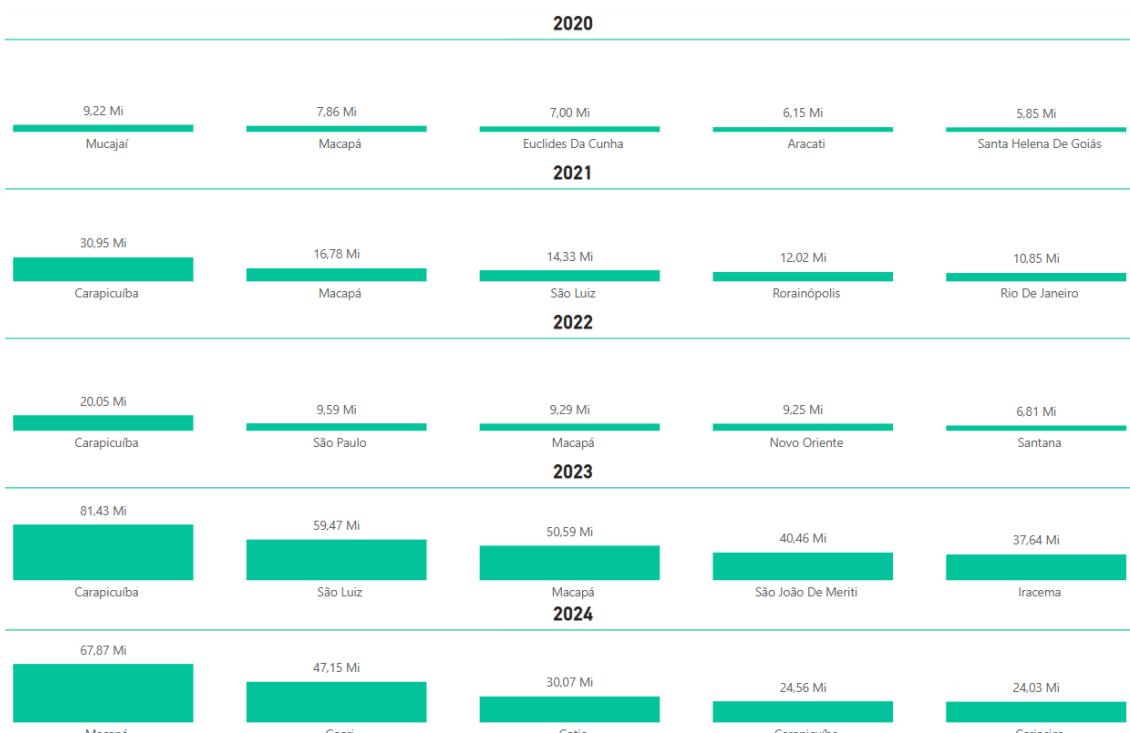
Tabela 13 – Municípios com maiores valores per capita recebidos em Transferências Especiais

Município/UF	Ano	Transferência(R\$)	População	Per Capita (R\$)
São Luiz/RR	2020	4.054.000,00	7.315	554,20
Mucajaí/RR	2020	9.220.226,00	18.095	509,55
Cutias/AP	2020	2.211.564,00	4.461	495,76
Pracuúba/AP	2020	1.811.564,00	3.803	476,35
Sul Brasil/SC	2020	1.300.000,00	2.832	459,04
São Luiz/RR	2021	14.333.000,00	7.315	1.959,40
Barra D'Alcântara/PI	2021	5.000.000,00	3.995	1.251,56
Amparo Do São Francisco/SE	2021	2.000.000,00	2.170	921,66
Nova Itarana/BA	2021	6.000.000,00	7.780	771,21
Jundiá/AL	2021	3.039.993,00	4.092	742,91
Barra D'Alcântara/PI	2022	4.409.841,00	3.995	1.103,84
Davinópolis/GO	2022	2.000.000,00	1.902	1.051,52
Ipiranga De Goiás/GO	2022	2.500.000,00	2.919	856,46
Jundiá/AL	2022	3.319.365,00	4.092	811,18
Firmino Alves/BA	2022	3.800.000,00	4.873	779,81
São Luiz/RR	2023	59.470.718,00	7.315	8.129,97
Jangada/MT	2023	28.921.765,00	7.426	3.894,66
Iracema/RR	2023	37.100.600,00	10.023	3.701,55
Campo Grande/MS	2023	29.089.334,00	8.143	3.572,31
Floresta Do Piauí/PI	2023	8.100.000,00	2.333	3.471,92
Davinópolis/GO	2024	4.620.000,00	1.902	2.429,02
Mar Vermelho/AL	2024	7.200.000,00	3.155	2.282,09
Caridade Do Piauí/PI	2024	10.431.798,00	5.033	2.072,68
Bom Sucesso/PB	2024	8.600.000,00	4.661	1.845,10
Floresta Do Piauí/PI	2024	4.278.597,00	2.333	1.833,95
São Luiz/RR	Total	92.424.718,00	7.315	12.634,96
Floresta Do Piauí/PI	Total	13.728.597,00	2.333	5.884,53
Iracema/RR	Total	56.731.054,00	10.023	5.660,09
Davinópolis/GO	Total	10.352.625,00	1.902	5.443,02
Campo Grande/MS	Total	43.841.067,00	8.143	5.383,90
Jundiá/AL	Total	21.509.358,00	4.092	5.256,44
Barra D'Alcântara/PI	Total	20.871.382,00	3.995	5.224,38
Caridade Do Piauí/PI	Total	25.838.282,00	5.033	5.133,77
Itaubal/AP	Total	25.517.254,00	5.599	4.557,47
Pracuúba/AP	Total	16.597.551,00	3.803	4.364,33

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Figura 3 é um complemento da Tabela 13, todavia, ao invés de mostrar os resultados referentes aos maiores valores per capita, ela exibe os maiores valores absolutos, ou seja, os municípios que receberam os maiores montantes provenientes das Transferências Especiais em valores brutos, sem considerar a população de cada localidade.

Figura 3 – Municípios com os maiores valores recebidos em Transferências Especiais por ano



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Com base na Tabela 14, que apresenta os municípios com maior frequência de aparição entre os dez primeiros colocados em valores per capita de Transferências Especiais, é possível identificar padrões na destinação desses recursos. O município de São Luiz (RR) se destaca mais uma vez, figurando no top 10 em quatro anos diferentes. Esse dado reforça a análise anterior, evidenciando não apenas o volume de recursos recebidos, mas também a constância com que o município se mantém entre os maiores beneficiados.

Jundiá (AL) e Floresta do Piauí (PI) aparecem logo em seguida, com três aparições cada. Além desses, alguns outros municípios aparecem duas vezes na lista, como Pracuúba (AP), Caridade do Piauí (PI), Davinópolis (GO), Firmino Alves (BA), Barra D'Alcântara (PI), Brejinho (PE) e Iracema (RR).

Esse padrão de recorrência pode ser interpretado de diferentes formas. Por um lado, pode sinalizar uma política pública voltada para municípios com maior vulnerabilidade social

ou menor capacidade de arrecadação. Por outro, pode levantar questionamentos sobre a equidade da distribuição e os critérios utilizados. A análise da frequência, portanto, complementa os dados per capita, revelando não apenas quem recebe mais, mas quem recebe com maior regularidade.

Tabela 14 – Municípios com maior frequência de aparição no top 10 (per-capita)

Município/UF	Frequência
São Luiz/RR	4
Jundiá/AL	3
Floresta Do Piauí/PI	3
Pracuúba/AP	2
Caridade Do Piauí/PI	2
Davinópolis/GO	2
Firmino Alves/BA	2
Barra D'Alcântara/PI	2
Brejinho/PE	2
Iracema/RR	2

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Tabela 15 e a Tabela 16 são complementares. Elas abordam, respectivamente, os municípios com menor e maior desvio nos valores per capita recebidos por Transferências Especiais ao longo dos anos. Considerando um mínimo de três aparições, é possível observar dois perfis distintos de beneficiários desses repasses: os que mantêm uma consistência notável nos montantes recebidos e os que apresentam forte oscilação, com variações expressivas entre os anos.

O grupo com menores desvios, apresentado na Tabela 15, diz respeito aos municípios mais consistentes. Destaca-se especialmente Santo Antônio do Planalto (RS), com quatro aparições e desvio absoluto zero. Outros municípios que compartilham essa mesma característica de total regularidade nos valores recebidos incluem localidades de diversas regiões, como Várzea Nova (BA), São José da Vitória (BA), Muritiba (BA), Lucianópolis (SP), Osvaldo Cruz (SP), Olivedos (PB), Santa Isabel (GO), Paulo Ramos (MA) e Populina (SP). Esses municípios receberam, em três anos, praticamente os mesmos valores per capita, o que sugere uma distribuição padronizada. Itanhaém (SP) foi o município que apareceu mais vezes entre os de menor desvio, com valor de 0,3719, figurando em todos os anos (5). Teresina (PI), Araçatuba (SP), Ibatiba (ES) e São Bernardo do Campo (SP) completam o top 15.

Já a Tabela 16 apresenta o cenário oposto, com o grupo de maiores desvios e fortes oscilações nos valores recebidos. O caso mais extremo é o de São Luiz (RR), que lidera com folga esse *ranking*, com desvio superior a R\$ 3,18 mil per capita, reflexo dos altos e crescentes repasses analisados anteriormente. Esse nível de variação indica uma falta de previsibilidade. Há 11 municípios com valores superiores a R\$ 1 mil de desvio, sendo São Luiz (RR) o único com valor acima de R\$ 2 mil. Os valores presentes no top 15 são todos superiores a R\$ 900.

Dessa forma, a Tabela 15 e a Tabela 16 juntas oferecem uma perspectiva mais refinada sobre o padrão de distribuição das Transferências Especiais: enquanto alguns municípios recebem valores constantes e previsíveis, outros estão sujeitos a oscilações bruscas, que podem tanto beneficiar quanto desorganizar a execução das políticas públicas locais.

Tabela 15 – Municípios com menores desvios (mais consistentes) nos valores recebidos

Município/UF	Ocorrências	Desvio
Santo Antônio Do Planalto/RS	4	0,0000
Várzea Nova/BA	3	0,0000
São José Da Vitória/BA	3	0,0000
Muritiba/BA	3	0,0000
Lucianópolis/SP	3	0,0000
Osvaldo Cruz/SP	3	0,0000
Olivedos/PB	3	0,0000
Santa Isabel/GO	3	0,0000
Paulo Ramos/MA	3	0,0000
Populina/SP	3	0,0000
Itanhaém/SP	5	0,3719
Teresina/PI	3	0,3744
Araçatuba/SP	5	0,3943
Ibatiba/ES	4	0,4621
São Bernardo Do Campo/SP	5	0,4819
Apucarana/PR	4	0,5434
Conselheiro Lafaiete/MG	3	0,5803
Fortaleza/CE	5	0,5926
Belo Horizonte/MG	5	0,6036
Palhoça/SC	3	0,6086

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Tabela 16 – Municípios com maiores desvios (mais oscilantes) nos valores recebidos

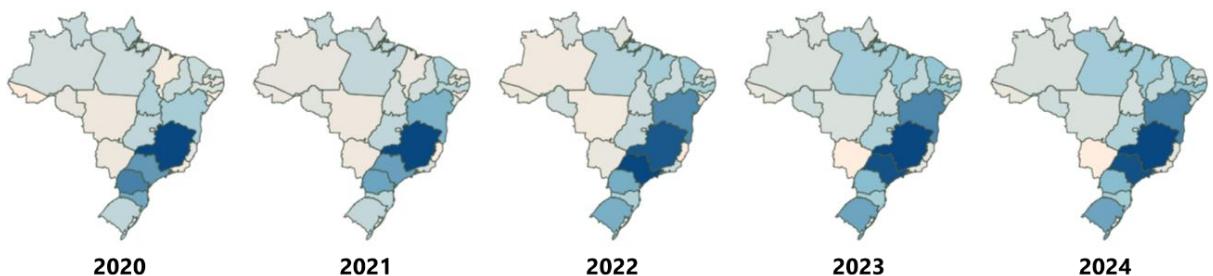
Município/UF	Ocorrências	Desvio
--------------	-------------	--------

São Luiz/RR	5	3.183,4358
Jangada/MT	4	1.922,7795
Campo Grande/MS	4	1.545,3532
São Felipe D'Oeste/RO	3	1.497,0262
Floresta Do Piauí/PI	3	1.450,8472
Iracema/RR	5	1.438,4789
Zabelê/PB	3	1.178,7441
Caridade Do Piauí/PI	5	1.114,1136
Jundiá/AL	4	1.112,2087
Brejinho/PE	4	1.089,2962
Mar Vermelho/AL	4	1.033,2655
Cajazeiras Do Piauí/PI	3	982,2130
Davinópolis/GO	4	980,0029
Rio Sono/TO	4	939,2708
Santa Tereza/RS	3	919,4999
Itaubal/AP	5	854,8972
Bom Sucesso/PB	3	777,2828
Barra D'Alcântara/PI	4	759,1197
Pracuúba/AP	5	745,6266
Maurilândia Do Tocantins/TO	5	701,8638

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A Figura 4 complementa as análises anteriores ao apresentar os municípios que mais receberam Transferências Especiais em valores absolutos, sem considerar o tamanho das populações. Diferentemente das análises focadas no crescimento ou na distribuição per capita, essa figura evidencia os maiores volumes totais de repasses recebidos.

Figura 4 – Estados com os maiores valores recebidos em Transferências Especiais por ano



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

A Figura 5 é semelhante à Figura 3; no entanto, em vez de mostrar os resultados referentes às Transferências Especiais, ela apresenta as pontuações dos municípios no RCEM, exibindo os melhores desempenhos de 2020 a 2024. Destacam-se Barueri/SP, que esteve três

anos consecutivos na primeira colocação e apareceu no top 5 em todos os cinco anos, e Florianópolis/SC, que subiu uma posição por ano de 2020 a 2022 e, em 2023 e 2024, ocupou o topo da lista. São Paulo/SP também se destaca, tendo permanecido no top 5 durante os cinco anos analisados, incluindo duas vezes na segunda colocação.

Figura 5 – Municípios com melhores colocações no Ranking de Competitividade dos Municípios por ano

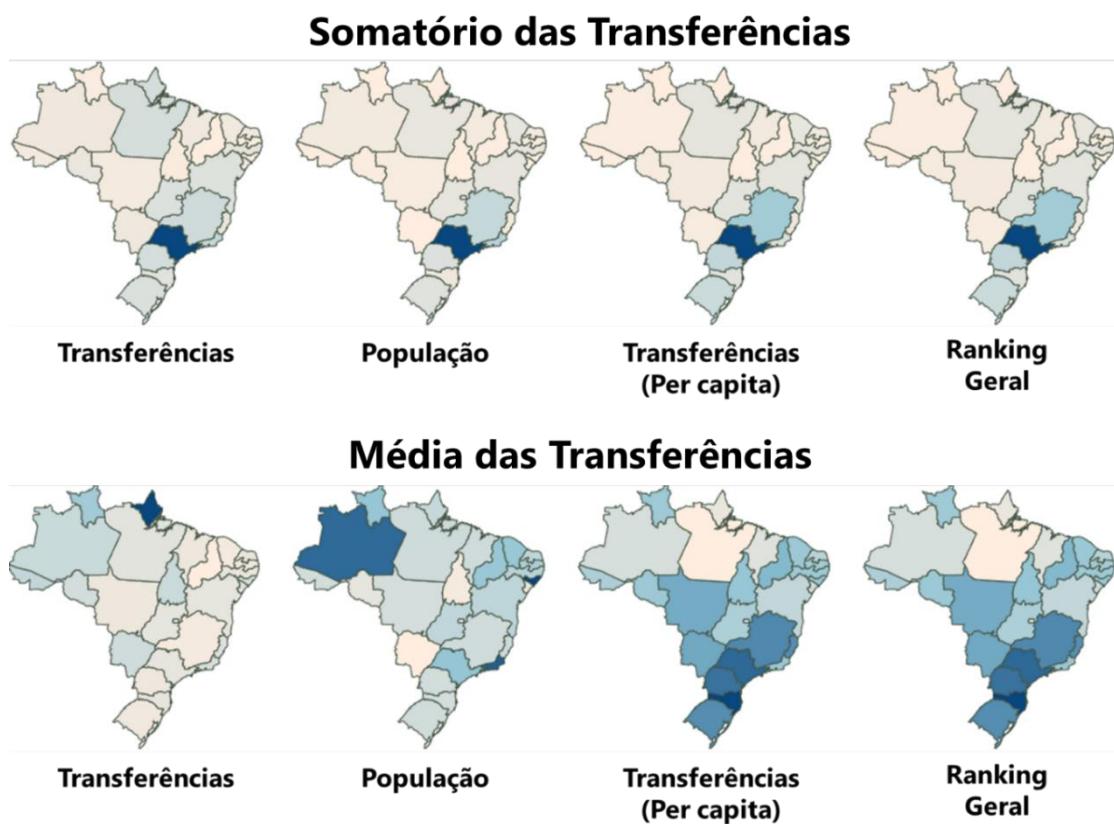


Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

A

Figura 6 apresenta um comparativo entre as Transferências Especiais e o Ranking Geral, ilustrando apenas os municípios presentes em ambas as bases. Inicialmente, ela destaca os valores absolutos das transferências, seguidos pela população, pelo valor per capita das transferências e, por fim, pela posição no *ranking*. Os resultados são apresentados tanto em termos de somatório quanto de média. Vale destacar que, quanto mais próximo do branco (valor mais claro), menor o resultado; e quanto mais próximo do azul escuro, maior o valor.

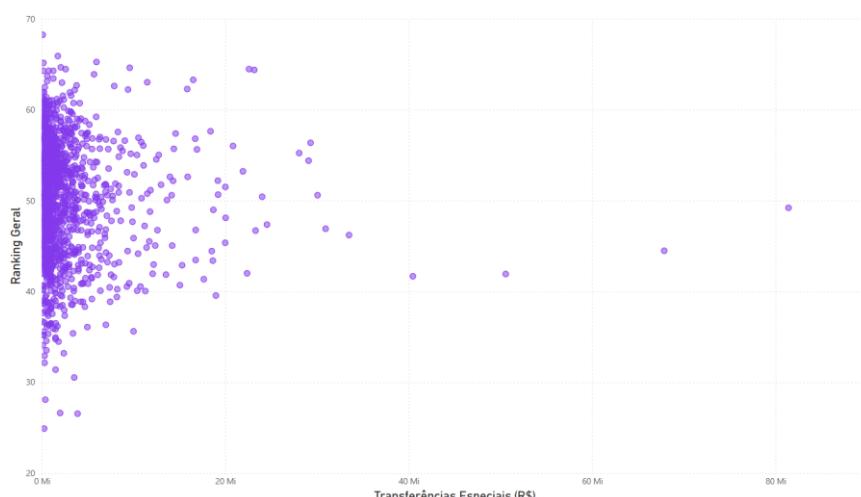
Figura 6 – Detalhamento dos resultados entre Transferências Especiais e Ranking Geral



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

A Figura 7 traz um gráfico de dispersão relacionando as Transferências Especiais ao Ranking Geral, reforçando o que foi discutido anteriormente em relação à regressão. Os dados não seguem um padrão claro, há diversos outliers e não se observa uma relação direta entre os dois indicadores.

Figura 7 – Dispersão entre Transferências Especiais e Ranking Geral



Fonte: Elaborada pelo autor (2025).

Com base nos resultados observados, verifica-se que a análise conjunta entre o desempenho dos municípios e os valores monetários recebidos por meio das Transferências Especiais não revela um padrão consistente. Isso sugere uma desconexão entre os critérios de alocação dos recursos e a performance municipal. Embora algumas associações estatisticamente significativas tenham sido identificadas em análises por grupos e variância, os modelos preditivos aplicados indicam que as transferências não possuem capacidade explicativa relevante sobre os indicadores de desempenho. Esses achados reforçam a necessidade de um maior alinhamento entre a distribuição dos recursos e critérios técnicos que refletem as reais necessidades e desafios enfrentados pelos municípios.

4.2 ANÁLISE QUALITATIVA INTEGRADA: A INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL DOS ACHADOS

A análise qualitativa dos dados permite interpretar os padrões empíricos observados na distribuição das transferências especiais à luz de diagnósticos técnicos e institucionais elaborados por órgãos especializados do Legislativo. Os documentos da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), especialmente os estudos técnicos produzidos entre 2021 e 2025, oferecem uma leitura crítica dos efeitos das emendas parlamentares sobre a estrutura e a racionalidade do orçamento público federal.

A seguir, os principais achados quantitativos são confrontados com os sentidos institucionais construídos nos documentos analisados, organizados em cinco eixos interpretativos.

4.2.1 A fragmentação orçamentária evidenciada na pulverização dos repasses

A análise empírica revelou um elevado grau de pulverização dos recursos entre milhares de municípios, com alto grau de pulverização per capita. Essa dinâmica é interpretada pelo Estudo Técnico ET 22/2021 (Brasil, 2021a) como resultado de um modelo de alocação de emendas marcado pelo paroquialismo orçamentário e pela ausência de mecanismos de coordenação centralizada. Segundo o documento, a possibilidade de apresentação de dezenas de emendas individuais por parlamentar estimula decisões fragmentadas, orientadas por interesses localistas e de curto prazo.

Essa fragmentação compromete a coerência programática do orçamento e dificulta o alinhamento com políticas públicas nacionais, como também alerta o Estudo Técnico 06/2023

(Brasil, 2023b), ao classificar as transferências especiais como “operações especiais” desvinculadas de qualquer função programática. A multiplicidade de destinações observada na etapa quantitativa corrobora a crítica de que o atual modelo de emendas opera à margem do planejamento estatal, promovendo a desconexão entre orçamento e estratégia pública.

Análise com base no Estudo ET 22/2021 e Estudo 06/2023: lógica individualista e paroquial.

4.2.2 Ausência de critérios redistributivos e aprofundamento das desigualdades

A análise dos dados per capita revelou que municípios com piores indicadores de desempenho não necessariamente receberam maiores volumes de transferências, sugerindo a inexistência de um critério redistributivo. Essa constatação é interpretada à luz dos relatórios da LOA 2025 e da Nota Técnica 04/2025, que apontam para o vácuo normativo da modalidade de emenda criada pela EC nº 105/2019 (Brasil, 2019b).

Como não há exigência de plano de trabalho nem vinculação temática, os recursos são distribuídos segundo lógicas políticas e não segundo critérios de equidade. A ausência de parâmetros técnicos compromete a função equalizadora do orçamento e perpetua desigualdades territoriais, como já evidenciado por estudos da Conof em exercícios anteriores.

4.2.3 A personalização orçamentária e o uso político das emendas

Os dados empíricos também apontaram para uma concentração de recursos em municípios associados a determinadas bases eleitorais, sem correlação positiva com indicadores técnicos. Essa tendência é interpretada nos documentos da Conof como um sintoma da personalização orçamentária, em que o parlamentar se torna o “proprietário” da aplicação dos recursos públicos.

O Estudo Técnico 02/2022 (Brasil, 2022a), que analisou as transferências em ano eleitoral, é especialmente incisivo ao indicar que tais emendas funcionam como instrumento de barganha política, facilitando a troca de apoio legislativo por repasses diretos, sem mediação do Executivo. A análise qualitativa, ao se deparar com esse padrão de destinação personalizada, reforça o argumento de que as transferências especiais operam como mecanismo de fidelização parlamentar, desvirtuando a função pública do orçamento em favor da sobrevivência política.

4.2.4 Pressão sobre as despesas discricionárias e perda de capacidade de planejamento

A expansão contínua do volume de emendas parlamentares, sobretudo na modalidade de transferência especial, tem produzido efeitos colaterais sobre o espaço fiscal disponível para o Executivo, conforme aponta o Estudo Técnico 04/2025. A compressão das despesas discricionárias compromete a capacidade do governo de implementar políticas públicas estruturantes e de responder a demandas emergenciais.

Esse diagnóstico é corroborado pelo Estudo Técnico 03/2025, que mostra que as emendas representam, em 2025, mais de um quarto das despesas primárias discricionárias, provocando um desequilíbrio entre o volume de recursos disponíveis e o conjunto de obrigações do Estado. A análise qualitativa permite, assim, associar o aumento das transferências à perda de autonomia do planejamento público, apontando para um cenário de esgotamento fiscal.

4.2.5 Tentativas recentes de regulação e seus limites práticos

Por fim, a análise dos documentos revela que, embora haja iniciativas recentes de normatização das transferências especiais – como a Lei Complementar nº 210/2024 e a definição de valores mínimos por meio da Nota Técnica 04/2025 –, persistem lacunas estruturais na regulação da modalidade. A exigência de plano de trabalho, por exemplo, ainda não possui abrangência suficiente, e os mecanismos de controle continuam frágeis diante da autonomia concedida aos parlamentares.

Mesmo o julgamento da ADPF 854 pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucionais aspectos do orçamento secreto, não foi suficiente para disciplinar plenamente a execução das emendas. A análise institucional, portanto, evidencia os limites da institucionalização recente, sugerindo a necessidade de uma reforma mais profunda no modelo de emendas, conforme já proposto nos documentos técnicos desde 2021.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 AS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA GOVERNABILIDADE

A análise qualitativa dos dados coletados revela que as transferências especiais – introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019b) – vêm se consolidando como instrumento de relevo na redefinição das relações entre Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. Ao permitir o repasse direto de recursos da União a estados e municípios, sem a necessidade de celebração de convênios ou de análise técnica ministerial, esse mecanismo tem alterado significativamente a lógica da execução orçamentária e da formulação de políticas públicas no país.

No que se refere ao contexto macroinstitucional, os dados apresentados no estudo técnico EST nº 3/2025, elaborado pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, apontam para um esforço de reorganização e simplificação da despesa primária do governo central. A proposta de desagregação gerencial em dez grandes itens evidencia o peso crescente de componentes tradicionalmente associados à rigidez orçamentária, como benefícios previdenciários, folha de pessoal e transferências obrigatórias. Entre esses itens, destaca-se a rubrica “Reserva para Emendas”, no valor de R\$ 38,95 bilhões, inserida no conjunto das despesas discricionárias do Executivo (R\$ 217,5 bilhões).

Essa evidência corrobora uma das hipóteses centrais da pesquisa: a de que o orçamento federal tem se tornado progressivamente permeável à influência do Legislativo, especialmente por meio de mecanismos impositivos e de uso livre por parte dos parlamentares. A expansão das transferências especiais, nesse sentido, funciona como vetor de descentralização decisória, ao mesmo tempo em que compromete a capacidade de planejamento centralizado do Executivo, agravando a fragmentação orçamentária nacional.

Complementando essa leitura, os dados estatísticos analisados demonstram que o valor per capita médio das transferências cresceu de forma acelerada entre 2020 e 2024, saltando de R\$ 39,32 para R\$ 295,24. Além do crescimento expressivo, observou-se elevada dispersão dos dados – com desvios-padrão elevados –, o que indica uma desigualdade substancial na distribuição dos recursos entre os municípios. Ressalta-se que, para 2024, embora o valor per capita de um município tenha sido de R\$ 125,30, o valor médio geral foi de R\$ 295,24. Tais achados qualitativos sugerem que o critério político – associado à influência parlamentar e à

negociação individualizada – tem prevalecido sobre critérios técnicos, de equidade ou de necessidade socioeconômica.

Os resultados da análise de correlação aprofundam esse diagnóstico. Verificou-se que os municípios que mais receberam transferências não apresentaram, em média, indicadores superiores nos eixos de competitividade municipal analisados. Pelo contrário, observou-se correlação negativa entre o volume das transferências per capita e indicadores como qualidade da educação (-0,1522), acesso à saúde (-0,1353) e inserção econômica (-0,1052). Isso implica que os repasses não foram direcionados prioritariamente aos municípios com maior capacidade de execução ou maior vulnerabilidade institucional, o que reforça o caráter político-eleitoral da alocação dos recursos. Ademais, mesmo entre as variáveis diretamente relacionadas à estrutura institucional e à capacidade administrativa dos municípios, a maior correlação encontrada (desconsiderando o valor per capita, por ser uma variável derivada das transferências) foi de apenas 0,1007 – um coeficiente extremamente baixo, que evidencia a baixa associação entre os critérios técnicos e a distribuição efetiva dos recursos.

A análise de variância reforça a leitura anterior, indicando que os grupos de municípios mais beneficiados pelas transferências especiais apresentaram, em média, piores desempenhos nos indicadores educacionais e sanitários, com diferenças estatisticamente significativas. Essa evidência sugere que os repasses, longe de promoverem correções estruturais, tenderam a reproduzir desigualdades já existentes, alimentando uma lógica distributiva de curto prazo, desconectada de objetivos de desenvolvimento sustentável ou de fortalecimento institucional local.

À luz dos referenciais teóricos mobilizados, especialmente os trabalhos de Abranches (1988), Figueiredo e Limongi (1995) e Pereira e Mueller (2002), os dados qualitativos apontam para um deslocamento do eixo da governabilidade, cada vez mais centrado na barganha parlamentar sustentada por instrumentos orçamentários, como as emendas impositivas. As transferências especiais, enquanto inovação normativa recente, inserem-se nesse contexto como recurso que potencializa o poder de alocação do Legislativo, desafiando a coordenação do orçamento sob responsabilidade do Executivo e fragilizando a coerência federativa das políticas públicas.

Desse modo, a análise qualitativa permite concluir que as transferências especiais têm contribuído para a reconfiguração das relações institucionais no Brasil, ao mesmo tempo em que promovem distorções na aplicação dos recursos públicos. Os achados indicam a necessidade de revisão crítica do modelo atual, considerando os impactos sobre a eficiência

da gestão pública, a equidade na distribuição intermunicipal de recursos e a lógica mesma da governabilidade no presidencialismo de coalizão.

5.2 AS CRÍTICAS AO MODELO ATUAL DE EMENDAS E A FRAGMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: CONTRIBUIÇÕES QUALITATIVAS À ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

A compreensão qualitativa das transferências especiais e sua inserção no processo orçamentário brasileiro ganha densidade analítica ao ser confrontada com as críticas estruturais levantadas pelo estudo técnico “Por um novo modelo de emendas ao orçamento” (Tollini; Bijos, 2021). O referido documento, elaborado por consultores da Câmara dos Deputados, propõe uma revisão ampla do atual sistema de emendas parlamentares, apontando suas distorções mais evidentes e sugerindo alternativas normativas e institucionais capazes de qualificar o processo decisório sobre a alocação de recursos públicos.

No escopo da presente dissertação, a crítica mais relevante recai sobre a capacidade das emendas – sobretudo as especiais – de comprometerem a racionalidade alocativa e a coordenação intergovernamental. Segundo os autores, o modelo vigente estimula um padrão decisório altamente fragmentado, no qual cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais por exercício, resultando em milhares de propostas simultâneas e pulverizadas. Tal lógica contribui para o chamado paroquialismo orçamentário, em que a destinação de recursos se dá com base em critérios localistas e de curto prazo, desvinculados de diretrizes nacionais ou de prioridades estratégicas.

A crítica se aprofunda em relação à emenda constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019b), que instituiu a modalidade de transferência especial direta (apelidada de “emenda PIX”), considerada por Tollini e Bijos (2021) como um instrumento que radicaliza a descentralização sem critérios técnicos ou programáticos. Conforme alertam os consultores, essa transferência ocorre sem vinculação temática, sem necessidade de convênio e, mais grave ainda, sem a devida fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), comprometendo o princípio da transparência pública. Isso se conecta diretamente aos achados empíricos da dissertação, que evidenciam tanto o aumento expressivo no volume per capita dessas transferências quanto sua correlação negativa com indicadores de desempenho dos municípios, como a qualidade da educação e acesso à saúde.

Ademais, a proposta de reforma apresentada no documento de 2021 sugere que a formulação das emendas deveria ser transferida para comissões temáticas permanentes, a fim

de conferir maior especialização, racionalidade e coerência programática ao orçamento. Tal medida visa superar o atual modelo centrado na atuação individual dos parlamentares e no poder concentrado do relator-geral – este último, associado à problemática das emendas RP9 e ao chamado “orçamento secreto”, mecanismo que reforça práticas opacas de negociação orçamentária. A literatura analisada na dissertação, somada a essa proposta institucional favorecido a persistência de um padrão orçamentário fragmentado, clientelista e pouco orientado por critérios de eficiência e equidade aos indicadores de eficiência administrativa.

Do ponto de vista da governabilidade, o modelo atual de emendas – especialmente as transferências especiais – torna-se funcional ao Executivo em contextos de fragilidade política, pois possibilita a negociação direta de apoio legislativo por meio da liberação de recursos a aliados. Contudo, como argumenta o estudo técnico, tal estratégia é contraproducente para o fortalecimento das instituições orçamentárias, pois desloca o debate público e a alocação dos recursos para espaços de baixa deliberação democrática e planejamento improvisado. Essa lógica está em consonância com o argumento desenvolvido por Abranches (1988) e ampliado por autores como Pereira e Mueller (2002), no sentido de que o presidencialismo de coalizão brasileiro opera frequentemente por meio de mecanismos informais e transacionais, com elevado custo de governabilidade.

Finalmente, é importante destacar que os autores do estudo técnico propõem também uma mudança no critério de definição do limite das emendas, vinculando-o não à Receita Corrente Líquida (RCL), como ocorre atualmente, mas ao volume de investimentos públicos previstos nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Tal proposta visa gerar incentivos à responsabilidade fiscal e à alocação eficiente dos recursos, ao mesmo tempo em que reconhece a rigidez crescente do orçamento federal, causada pela expansão das despesas obrigatórias e pela compressão das discricionárias.

Em síntese, a incorporação das contribuições do estudo ET 22/2021 (Brasil, 2021a) reforça e qualifica os argumentos centrais da presente dissertação. O documento evidencia que o modelo vigente de transferências especiais amplifica distorções institucionais, reproduz desigualdades intermunicipais, debilita a capacidade de coordenação do planejamento federal e cria incentivos adversos à boa governança. A proposta de reformulação estrutural do modelo de emendas, com ênfase na especialização temática e no alinhamento entre orçamento e políticas públicas, apresenta-se, assim, como horizonte normativo desejável para a superação das fragilidades identificadas neste estudo.

5.3 TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E DESORGANIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA LEITURA CRÍTICA À LUZ DA CONOF/CD (2023)

A análise qualitativa das transferências especiais ganha densidade interpretativa quando confrontada com os diagnósticos institucionais produzidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. O Estudo Técnico nº 06/2023 (Brasil, 2023b) oferece uma contribuição substancial para o entendimento dos efeitos das emendas parlamentares, especialmente as de natureza individual, quanto à efetividade das políticas públicas, o equilíbrio federativo e a coordenação da ação estatal.

Entre os principais pontos destacados pelo estudo, figura a constatação de que as transferências especiais – previstas no art. 166-A da Constituição Federal e viabilizadas por emendas individuais – constituem modalidade de alocação de recursos sem finalidade definida, sem necessidade de convênio, prestação de contas à União ou conexão formal com políticas públicas estruturadas. Essa característica permite o repasse direto de recursos ao ente subnacional, mediante simples indicação do parlamentar, sem que haja exigência de plano de trabalho, cronograma de execução, avaliação de impacto ou mesmo aderência a critérios socioeconômicos.

Essa fragilidade institucional é reconhecida pelos próprios consultores legislativos, que classificam tais transferências como operações especiais, ou seja, despesas que não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços e não integram programas finalísticos. Tais recursos, como mostra a Tabela 7 do estudo, cresceram de R\$ 0,62 bilhão em 2020 para R\$ 7,02 bilhões em 2023, revelando não apenas sua crescente atratividade política, mas também seu impacto sobre a racionalidade orçamentária.

Os dados analisados na Etapa 4 da presente pesquisa empírica reforçam esse diagnóstico. O crescimento exponencial do valor per capita das transferências especiais, associado à alta dispersão e à correlação negativa com indicadores de desempenho municipal, como qualidade da educação, acesso à saúde e inserção econômica, evidencia a fragilidade técnica desse tipo de alocação. O Estudo Técnico da Conof confirma que praticamente inexistem análises técnicas robustas no momento da indicação dos beneficiários, e que, segundo a Controladoria-Geral da União, não há verificação efetiva da elegibilidade socioeconômica da população-alvo dessas transferências.

O estudo também denuncia o desvirtuamento do modelo originalmente concebido para as emendas parlamentares, no qual as emendas individuais teriam caráter suplementar e subsidiário, enquanto as de bancada e de comissão se voltariam a projetos estruturantes e de

interesse coletivo. Na prática, conforme atestam os dados de execução orçamentária, cerca de 77% dos recursos oriundos de emendas parlamentares foram destinados a municípios em 2022, consolidando o predomínio do paroquialismo orçamentário sobre a lógica de planejamento nacional.

Ademais, a atribuição de prerrogativas executivas aos parlamentares durante a fase de execução orçamentária – como a indicação dos beneficiários e a priorização das transferências – fere diretamente o princípio constitucional da separação dos Poderes, ao permitir que o Legislativo atue como executor informal da despesa pública. A análise da legislação orçamentária e da jurisprudência do TCU, conforme exposto no estudo, confirma o caráter inconstitucional dessas práticas, ao mesmo tempo em que revela um preocupante esvaziamento da capacidade do Executivo de coordenar ações públicas de forma equitativa e planejada.

Por fim, o estudo adverte que as transferências especiais inviabilizam o controle orçamentário prévio, pois sua natureza imprecisa e sua ausência de vinculação a ações programáticas contrariam frontalmente o disposto no §4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a consignação de créditos com finalidade genérica ou ilimitada. Tal constatação corrobora a hipótese central da presente dissertação: de que o uso ampliado das transferências especiais fragiliza o planejamento estatal, alimenta desigualdades federativas e comprometendo a impessoalidade, a eficiência e a isonomia previstas no art. 37 da Constituição Federal.

Em suma, a convergência entre os achados da pesquisa empírica, a literatura especializada e os estudos técnicos institucionais revelam que as transferências especiais, na forma como vêm sendo operacionalizadas, não apenas desorganizam o ciclo orçamentário, como também comprometem a função redistributiva do Estado e a universalização das políticas públicas. Nesse sentido, a crítica formulada neste trabalho encontra robusto respaldo técnico e normativo, e aponta para a urgência de revisão normativa e institucional do modelo de emendas, especialmente no que se refere à necessidade de critérios públicos, transparência na escolha dos beneficiários e vinculação obrigatória a programas e metas de interesse coletivo.

5.4 TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS E O PERÍODO ELEITORAL: DISCRICIONARIEDADE, RISCO DE USO POLÍTICO E FRAGILIDADE NORMATIVA

A análise qualitativa das transferências especiais, à luz do Estudo Técnico nº 2/2022 da Conof/CD (Brasil, 2022a), permite aprofundar a compreensão sobre os riscos institucionais e eleitorais associados ao uso dessas transferências em anos eleitorais, especialmente pela ausência de instrumentos de controle prévios e pela natureza altamente discricionária dessas emendas. O estudo foi elaborado com a finalidade de interpretar a aplicação da legislação eleitoral na destinação de recursos por meio de transferências voluntárias e especiais da União aos demais entes federativos no período anterior ao pleito de 2022.

Conforme detalhado no documento, as transferências especiais – viabilizadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019b) – constituem modalidade orçamentária que prescinde de convênio, plano de trabalho, cronograma físico-financeiro e obrigação formal preexistente, sendo classificadas como operações especiais, sem destinação temática definida. Embora a Constituição exija sua aplicação em programações finalísticas, a execução prática dessas transferências escapa ao controle direto do governo federal, transferindo ao ente subnacional a titularidade e responsabilidade imediata sobre os recursos, o que lhes confere natureza similar à de uma doação institucionalizada.

No contexto eleitoral, o estudo argumenta que tais características colocam as transferências especiais sob suspeita quanto ao seu potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, razão pela qual devem ser tratadas como transferências voluntárias para fins de aplicação do art. 73, VI, “a” da Lei nº 9.504/1997. Esta norma veda a transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios nos três meses anteriores às eleições, com algumas exceções específicas – como a existência de convênios formalizados previamente, com cronogramas definidos e obras em andamento. Entretanto, como as transferências especiais não requerem tais exigências, não se qualificam para nenhuma das exceções previstas na legislação eleitoral, o que implica, de acordo com a consultoria, sua vedação durante o período eleitoral.

Esse diagnóstico é relevante para a presente dissertação, pois demonstra como a ausência de filtros técnicos, combinada à janela temporal das eleições, pode transformar as transferências especiais em instrumentos de promoção eleitoral individual, ao arrepio do planejamento estratégico e da transparência orçamentária. Tal constatação reforça os dados levantados na Etapa 4 da pesquisa, segundo os quais houve crescimento exponencial no valor per capita das transferências e significativa concentração desses repasses em determinados municípios, com correlações negativas com indicadores sociais e econômicos.

O estudo também evidencia que, na prática, a nova modalidade de transferência aproveita-se de uma brecha normativa: ainda que os recursos tenham sido repassados antes do período vedado, a legislação não impede que a obra ou serviço se inicie dentro do período eleitoral com esses mesmos recursos, permitindo o uso político de recursos públicos como forma de capital eleitoral. Essa lacuna compromete a integridade do processo democrático e a equidade na disputa eleitoral, além de expor fragilidades na própria Lei Eleitoral diante da inovação orçamentária representada pela EC 105/2019.

Por fim, o documento adverte para o fato de que, embora as transferências especiais tenham aumentado a agilidade do repasse, elas também geraram déficits significativos de transparência e controle social, dado que não há clareza sobre sua destinação territorial e finalística no momento da aprovação orçamentária. A ausência de rastreabilidade fragiliza a responsabilização dos gestores, dificulta o controle externo e enfraquece a função pública do orçamento enquanto instrumento de planejamento e justiça distributiva.

Em síntese, o Estudo Técnico nº 2/2022 (Brasil, 2022a) contribui com uma leitura crítica e normativa da utilização das transferências especiais em contextos eleitorais, demonstrando sua inadequação ao arcabouço legal atual e seu potencial para aprofundar assimetrias federativas, desigualdades de acesso a recursos públicos e o uso patrimonialista do orçamento. Tal diagnóstico, articulado aos achados estatísticos e à literatura especializada discutida na dissertação, sustenta a conclusão de que as transferências especiais, sob sua forma vigente, representam um risco não apenas à racionalidade orçamentária e à equidade federativa, mas também à legitimidade democrática.

5.5 AS EMENDAS PARLAMENTARES E O ESTRANGULAMENTO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS: UMA ANÁLISE À LUZ DAS PROJEÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO (2025–2034)

A partir do Estudo Técnico nº 04/2025 da Conof (Brasil, 2025a), é possível observar com maior nitidez o agravamento da situação fiscal brasileira sob a vigência do Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela LC nº 200/2023. O estudo projeta que o espaço fiscal efetivamente disponível para despesas discricionárias do Poder Executivo está em processo de contração progressiva, especialmente em decorrência do crescimento acelerado das despesas obrigatórias – como benefícios previdenciários, abono salarial, BPC, entre outras –, muitas delas indexadas ao salário mínimo e à inflação.

Tal diagnóstico possui implicações diretas para a presente dissertação, especialmente na medida em que as emendas parlamentares impositivas – incluindo as transferências especiais previstas pela EC nº 105/2019 (Brasil, 2019b) – passam a disputar espaço dentro de um orçamento cada vez mais restrito. De acordo com as projeções do estudo, a margem discricionária líquida do Executivo será negativa a partir de 2027, atingindo R\$ -289 bilhões em 2034, quando descontados os aportes obrigatórios à saúde, à educação e ao piso de investimentos. Esse cenário representa um risco de colapso funcional da máquina pública, com impacto direto sobre políticas públicas estruturantes e serviços essenciais.

Nesse contexto, as emendas parlamentares – que já ocupam parte significativa do orçamento discricionário – assumem papel ambíguo: ao mesmo tempo em que são um mecanismo de barganha política e descentralização de recursos, também se tornam um obstáculo à racionalização e à sustentabilidade da alocação orçamentária. A Tabela 7 do estudo revela que, mesmo em 2025, as reservas para emendas impositivas somam R\$ 39 bilhões, valor que representa mais da metade do montante discricionário “livre” disponível para outras programações (R\$ 69,7 bilhões). A tendência é de crescimento: até 2034, as reservas para emendas devem alcançar R\$ 65 bilhões, enquanto o espaço discricionário para custeio tende a se tornar negativo, sinalizando risco real de shutdown administrativo.

Esses dados projetivos dialogam diretamente com os achados empíricos da Etapa 4 da dissertação, que evidenciam não apenas o crescimento per capita das transferências especiais, mas também sua desvinculação de critérios técnicos ou finalísticos. A correlação negativa entre repasses e indicadores de desempenho municipal reforça a tese de que a expansão das emendas ocorre num ambiente orçamentário de crescente irracionalidade técnica e crescente personalização política.

Além disso, o estudo da Conof revela que as emendas impositivas concorrem diretamente com os pisos constitucionais da saúde, da educação e do investimento mínimo (0,6% do PIB). Embora existam interseções parciais (como o uso de emendas para cumprir o piso da saúde), essa sobreposição não é suficiente para neutralizar a pressão estrutural das despesas obrigatórias sobre o orçamento total. O resultado é um modelo orçamentário tensionado por múltiplos dispositivos legais e constitucionais que, longe de se complementarem, competem por fatias escassas e decrescentes do espaço fiscal disponível.

Diante desse cenário, o estudo técnico conclui que medidas gerenciais pontuais – como as promovidas pelo pacote fiscal “Brasil Mais Forte” – não serão suficientes. A proposta de reforma fiscal mais estruturada, como a “PEC Alternativa”, surge como tentativa

de conter o crescimento das despesas obrigatórias, desindexar benefícios e desvincular gastos de receitas específicas. Embora essa proposta extrapole os objetivos diretos da dissertação, sua formulação reforça a premissa de que a permanência do atual modelo de alocação orçamentária por emendas é incompatível com a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo.

Em síntese, o estudo técnico nº 04/2025 (Brasil, 2025a) reforça, com base em dados projetivos e cenários fiscais, os argumentos centrais desta dissertação sobre os impactos deletérios das transferências especiais. Em um contexto de compressão das despesas discricionárias, o crescimento contínuo das emendas parlamentares piora a qualidade do gasto público, compromete a eficácia das políticas públicas e fragiliza a capacidade do Executivo de formular estratégias integradas e responsivas às demandas coletivas. Trata-se de um impasse institucional cuja superação dependerá de ampla revisão normativa, com destaque para a limitação de emendas impositivas e o restabelecimento de critérios técnicos na alocação dos recursos públicos.

5.6 REGULAÇÃO RECENTE DAS EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL: ENTRE O CONVÊNIO E A DISCRICIÓN PARLAMENTAR

A Nota Técnica nº 4/2025 (Brasil, 2025b) representa um ponto de inflexão no debate normativo sobre a execução das transferências especiais. Em resposta a questionamentos parlamentares sobre os valores mínimos exigidos e os critérios de execução das chamadas emendas PIX, o documento esclarece que, após a promulgação da Lei Complementar nº 210/2024 (Brasil, 2024a), estas transferências passaram a ser condicionadas a requisitos mais rigorosos, tornando-se, na prática, instrumentos congêneres a convênios.

O aspecto mais significativo trazido pela Nota Técnica reside na exigência de que, para execução das transferências especiais, o parlamentar informe previamente o objeto e o valor da emenda, e que o beneficiário cadastre a operação no sistema Transferegov.br. Esse procedimento cria um ciclo formalizado de planejamento e execução, com exigência de plano de trabalho e fiscalização, rompendo com a lógica anterior de repasse sem finalidade definida.

Além disso, decisões recentes do STF, especialmente no âmbito da ADPF nº 854, reforçaram a necessidade de controle e fiscalização prévia por parte do Executivo. O Ministro Flávio Dino determinou que somente podem ser liberadas emendas PIX cuja execução esteja condicionada à aprovação prévia de plano de trabalho, sob pena de impedimento técnico. Tal

decisão evidencia a crescente judicialização do orçamento público, especialmente frente ao uso político-partidário dos recursos.

A introdução de valores mínimos obrigatórios – R\$ 400 mil para obras e R\$ 200 mil para demais objetos (equipamentos, custeio, etc.) – reforça a tese de que as transferências especiais vêm sendo gradualmente formalizadas, ainda que sob uma legislação ambígua. Esses valores foram estabelecidos com base no Decreto nº 11.531/2023 e se aplicam como critério para evitar bloqueios técnicos durante a execução orçamentária. Do ponto de vista da presente dissertação, essa medida pode ser interpretada como uma tentativa institucional de mitigar os efeitos da pulverização de recursos, uma das críticas centrais à modalidade de transferência especial.

Tais alterações normativas e jurisprudenciais tensionam o próprio conceito de “especial” no âmbito dessas transferências, uma vez que, ao se assemelharem cada vez mais aos convênios, perdem seu caráter de flexibilidade e autonomia. Ainda assim, como revela a análise estatística da dissertação, a lógica de distribuição permanece marcada pela desigualdade e pela desconexão com indicadores técnicos, revelando a persistência do viés político-partidário na indicação dos recursos.

Ademais, a Nota Técnica aponta que a ausência de valores mínimos era utilizada como justificativa para execuções fragmentadas e descentralizadas, frequentemente sob critérios subjetivos. Ao introduzir um patamar de referência, busca-se conter o uso indiscriminado das transferências para fins de visibilidade política, fidelização eleitoral e reforço do capital simbólico do parlamentar.

Em síntese, o documento evidencia uma tentativa recente e relevante de institucionalização e racionalização das emendas de transferência especial. No entanto, como argumenta a presente dissertação, essas mudanças não eliminam os efeitos estruturais da fragmentação orçamentária, tampouco revertem o padrão de personalização da política fiscal. A incorporação de regras mais rígidas não resolve, por si só, os problemas de fundo – como a ausência de planejamento centralizado, a competição entre entes federativos por recursos pulverizados e a redução da capacidade estratégica do Executivo federal.

5.7 O ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA 2025 E OS ESTUDOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: FRAGILIDADE DA CAPACIDADE PLANEJADORA DO EXECUTIVO E EXPANSÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A página oficial da Câmara dos Deputados sobre o Orçamento da União de 2025 reúne uma série de estudos técnicos, notas analíticas e quadros-resumo que sintetizam o cenário fiscal projetado, os desafios distributivos e os principais condicionantes da execução orçamentária sob o Regime Fiscal Sustentável. Esses estudos, atualizados ao longo do 1º trimestre de 2025, oferecem informações complementares que corroboram e ampliam os achados da presente dissertação, sobretudo no que se refere ao impacto das emendas parlamentares impositivas – especialmente na modalidade de transferência especial – sobre a autonomia e a eficácia do planejamento estatal.

Entre os dados destacados, observa-se que o volume total de emendas parlamentares na LOA 2025 ultrapassa R\$ 53 bilhões, sendo R\$ 25,7 bilhões reservados a emendas individuais (RP 6), R\$ 11,2 bilhões a emendas de bancada e R\$ 16 bilhões a emendas de comissão. Desse montante, a modalidade de transferências especiais representa mais de R\$ 9 bilhões, consolidando-se como uma das principais vias de descentralização orçamentária sob controle direto dos parlamentares. Tais cifras representam cerca de 25% de toda a margem discricionária disponível ao Executivo, que se encontra cada vez mais comprimida pelas vinculações constitucionais e pelas emendas impositivas.

Esses dados reiteram o alerta já formulado nos estudos técnicos anteriores analisados nesta dissertação (ET 3/2025, ET 4/2025, Estudo 06/2023, entre outros): a fragmentação do orçamento por meio das emendas parlamentares, especialmente as de transferência especial, limita severamente a capacidade do Executivo de coordenar políticas públicas multissetoriais e de longo prazo. O planejamento estratégico é substituído por uma lógica distributiva reativa e atomizada, na qual os interesses locais – muitas vezes descolados de diagnósticos técnicos – sobrepõem-se às prioridades nacionais.

Ademais, os quadros de execução física e financeira disponibilizados no portal evidenciam que a execução das emendas parlamentares supera, em muitos casos, a das políticas estruturantes, como saúde indígena, proteção ambiental, reforma agrária e infraestrutura urbana. Esse desequilíbrio demonstra que a priorização orçamentária tem sido mediada não por critérios de equidade ou necessidade social, mas por critérios de visibilidade política e atendimento direto a bases eleitorais – exatamente como sugerem os dados empíricos da Etapa 4 desta pesquisa, que mostram correlações negativas entre volume de transferências especiais e indicadores municipais de desempenho.

Outro ponto relevante do portal é a publicação de projeções fiscais de médio prazo (2025–2034), que mostram que o crescimento das emendas parlamentares ocorre em um

cenário de estagnação do espaço fiscal líquido. O aumento das vinculações constitucionais e a indexação das despesas obrigatórias ao salário mínimo e à inflação reduzem, ano após ano, a margem disponível para decisões discricionárias. Nesse ambiente, o protagonismo orçamentário do Legislativo tende a crescer, em detrimento da autoridade do Poder Executivo, como já alertado por Figueiredo e Limongi (1995) e, mais recentemente, pelos relatórios da Conof.

Por fim, destaca-se que o portal disponibiliza ferramentas de visualização interativa da execução orçamentária, nas quais é possível constatar a alta concentração dos repasses de transferências especiais em determinados municípios e estados, confirmando a hipótese da presente dissertação sobre a disparidade territorial e a ausência de critérios redistributivos.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

A presente dissertação teve como propósito central investigar os impactos das transferências especiais – instituídas como emendas parlamentares impositivas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019b) – sobre a governabilidade, o equilíbrio entre os Poderes e a execução orçamentária no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. Partindo do reconhecimento de que tais transferências redesenham a dinâmica de articulação entre Executivo e Legislativo, a pesquisa buscou compreender em que medida elas comprometem a autonomia orçamentária do Executivo, influenciam a lógica distributiva entre os municípios e afetam a capacidade de planejamento e resposta do Estado.

Para responder a essa problemática, o estudo adotou uma abordagem metodológica mista, que combinou a análise estatística de dados orçamentários e demográficos com a interpretação qualitativa de documentos oficiais e normativos. Essa estratégia empírica envolveu a construção de um ranking dos municípios mais beneficiados per capita, a análise das áreas de aplicação dos recursos e sua correlação com indicadores de desempenho local, ao mesmo tempo em que foram examinados os sentidos políticos e simbólicos expressos nos documentos que regulam e operacionalizam o instrumento. A originalidade da pesquisa reside precisamente nesta combinação entre análise quantitativa e qualitativa, permitindo não apenas identificar desigualdades na distribuição dos recursos, mas também compreender os significados políticos que sustentam tal prática.

As evidências empíricas obtidas ao longo do trabalho permitem afirmar que as transferências especiais têm promovido transformações relevantes no arranjo institucional do presidencialismo de coalizão brasileiro. Os achados estatísticos revelaram uma distribuição concentrada em determinados municípios, sem relação direta com indicadores de necessidade socioeconômica, sugerindo a prevalência de critérios políticos e eleitorais sobre fundamentos técnicos ou redistributivos. A análise documental reforçou esse diagnóstico ao evidenciar o uso das transferências como instrumento de reforço de vínculos parlamentares e de personalização dos investimentos públicos.

A análise revelou, ainda, que o aumento do protagonismo do Legislativo na definição orçamentária tem reconfigurado o equilíbrio entre os Poderes, deslocando competências tradicionalmente atribuídas ao Executivo e tornando mais difusa a capacidade de coordenação nacional das políticas públicas. Os documentos indicam uma recorrente tentativa do Parlamento de expandir sua influência sobre os fluxos orçamentários, instrumentalizando o orçamento como ferramenta de articulação política e consolidação de bases eleitorais.

No que diz respeito à autonomia orçamentária do Executivo, os dados reforçaram a hipótese de que a ampliação das transferências especiais compromete o planejamento estratégico, com maior fragmentação e pulverização de recursos. A ausência de critérios redistributivos obrigatórios contribui para uma alocação assimétrica entre os municípios, aprofundando desigualdades regionais e revelando uma lógica distributiva fortemente ancorada em interesses locais. A eficácia na aplicação dos recursos também se mostrou variável: alguns municípios realizaram investimentos alinhados a demandas concretas, enquanto outros apresentaram baixa execução orçamentária e dispersão dos gastos, evidenciando limitações institucionais e capacidades administrativas díspares.

À luz das hipóteses formuladas, os resultados confirmam que as transferências especiais fortaleceram o poder de barganha dos parlamentares, ao ampliar sua autonomia na destinação de recursos, especialmente em regiões com relevância eleitoral. Também se verificou que esse mecanismo comprometeu a margem de planejamento do Executivo e contribuiu para a fragmentação do orçamento federal. Além disso, a análise per capita revelou distorções significativas, com municípios semelhantes recebendo volumes discrepantes de recursos, sem justificativa técnica nos documentos analisados.

A interpretação crítica dos resultados permite, ainda, tensionar algumas das principais formulações teóricas sobre o presidencialismo de coalizão. A hipótese de Abranches (1988), que situava o Executivo como ator dominante na coordenação de coalizões, mostra-se desafiada diante do protagonismo orçamentário crescente do Legislativo. De igual modo, a tese de Figueiredo e Limongi (1995) sobre a preponderância do Executivo é relativizada quando se observam os efeitos concretos da imposição das emendas individuais e das transferências especiais, que têm deslocado parte relevante do controle orçamentário. A lógica da barganha política permanece, mas se reconfigura: antes condicionada ao apoio legislativo a pautas do Executivo, agora desloca-se para a definição de emendas e distribuição direta de recursos, tornando o Legislativo um agente distributivo autônomo e central.

No campo do federalismo fiscal, os resultados estatísticos confirmam distorções relevantes. A lógica per capita revelou que municípios com baixa arrecadação e pequeno porte populacional foram, em muitos casos, desproporcionalmente favorecidos. Essa evidência aponta para uma ausência de critérios redistributivos claros e para a manutenção de uma lógica de representação política como principal guia da alocação. A análise documental mostra que a retórica da descentralização é frequentemente mobilizada para justificar a

agilidade e a autonomia dos entes locais, ainda que, na prática, a fragmentação de recursos sem coordenação nacional coloque em risco a efetividade e a equidade das políticas públicas.

Essa ambivalência entre discurso e prática expõe um dos principais tensionamentos identificados. Se, por um lado, a transferência direta de recursos pode fortalecer a capacidade de resposta de municípios a demandas específicas e urgentes, por outro, a ausência de contrapartidas técnicas, de mecanismos de avaliação e de coerência nacional compromete o planejamento de longo prazo e o princípio da equidade federativa. Trata-se de uma descentralização que opera mais pela lógica do clientelismo do que pela lógica do desenvolvimento territorial integrado.

As implicações para o campo das políticas públicas e da institucionalidade são multiplas. A expansão das transferências especiais revela um orçamento cada vez mais pulverizado e personalizado, vulnerável à lógica eleitoral e à opacidade na escolha dos beneficiários. Isso fragiliza a capacidade estatal de planejar e coordenar políticas públicas de forma estratégica e compromete a transparência e o controle social. O atual desenho orçamentário, ao estimular a fragmentação de iniciativas e a multiplicação de projetos desconectados, limita a eficácia do gasto público e ameaça a legitimidade democrática do processo de alocação de recursos.

Ainda que as transferências especiais respondam a parte das críticas sobre a lentidão dos repasses e a rigidez burocrática dos convênios, seu uso indiscriminado e sem diretrizes claras tende a intensificar desigualdades, ao invés de corrigi-las. A ausência de mecanismos redistributivos, de avaliação de impacto e de articulação intergovernamental robusta coloca em risco a racionalidade do sistema fiscal brasileiro e evidencia um paradoxo institucional: quanto mais se descentraliza a execução orçamentária por meio de canais políticos, mais se esvazia a capacidade técnica e planejadora do Estado.

Finalmente, ao reunir análise empírica rigorosa e interpretação teórica crítica, esta dissertação contribui não apenas para o debate sobre a governabilidade e o federalismo fiscal no Brasil, mas também para o aprimoramento da cultura orçamentária republicana. Ao propor uma abordagem metodológica replicável, que articula análise normativa e distributiva, o estudo oferece uma chave interpretativa capaz de iluminar os riscos, os limites e as potencialidades de um instrumento que, embora recente, já se mostra estrutural na engrenagem política do Estado brasileiro.

Diante dos achados empíricos e teóricos desta dissertação, torna-se evidente a necessidade de aprofundar a investigação sobre os impactos das transferências especiais no

contexto das relações intergovernamentais e na dinâmica do presidencialismo de coalizão brasileiro. A complexidade do fenômeno analisado, bem como suas múltiplas implicações – políticas, fiscais, institucionais e territoriais –, justifica a proposição de uma agenda de pesquisa que contribua para o avanço do campo dos estudos sobre orçamento público, federalismo fiscal e governabilidade democrática.

Em primeiro lugar, recomenda-se a realização de estudos de caso em nível local, com base em municípios intensamente beneficiados por transferências especiais. Por meio de entrevistas com prefeitos, vereadores, parlamentares e técnicos das áreas de planejamento e finanças, seria possível compreender em maior profundidade as motivações políticas, os critérios de escolha e os desafios práticos enfrentados na execução desses recursos. Uma abordagem qualitativa e situada permitiria captar nuances subjetivas e contextuais que os dados agregados não revelam, como os efeitos simbólicos das emendas no capital político dos parlamentares e na relação entre Executivo e Legislativo local.

Em segundo lugar, sugere-se o desenvolvimento de análises longitudinais dos impactos sociais e econômicos das transferências especiais. Ao acompanhar, ao longo do tempo, a evolução de indicadores de saúde, educação, infraestrutura e desenvolvimento institucional nos municípios mais contemplados, seria possível aferir a eficácia real do instrumento. Estudos desse tipo poderiam lançar luz sobre a sustentabilidade das intervenções financiadas, a permanência de desigualdades e a contribuição efetiva das transferências para o fortalecimento da capacidade estatal local.

Outro eixo relevante dessa agenda de pesquisa diz respeito à comparação entre modalidades distintas de emendas parlamentares – individuais, de bancada e de relator – quanto a seus impactos distributivos, suas justificativas políticas e seus efeitos institucionais. Essa comparação permitiria problematizar o argumento da agilidade e da descentralização, frequentemente mobilizado para defender as transferências especiais, contrastando-o com os requisitos de planejamento e avaliação exigidos em outras modalidades de transferência voluntária. Também seria pertinente analisar como as diferentes emendas operam em termos de visibilidade pública e accountability.

Adicionalmente, recomenda-se a incorporação de abordagens etnográficas ou sociológicas voltadas à compreensão das práticas, rotinas e significados que envolvem a gestão política do orçamento público. A etnografia do processo orçamentário – tanto em gabinetes parlamentares quanto em órgãos técnicos do Executivo – pode revelar os rituais, os discursos e os jogos de poder que sustentam a destinação dos recursos e a construção dos

consensos interinstitucionais. Tais abordagens permitiriam examinar o orçamento como uma arena de disputas simbólicas e materiais, ampliando a análise para além de sua dimensão técnica ou normativa.

Por fim, propõe-se que novas pesquisas aprofundem o diálogo entre a literatura sobre transparência, controle social e accountability fiscal, explorando os efeitos das transferências especiais sobre os mecanismos formais e informais de fiscalização. A pouca visibilidade do instrumento – por sua dispensa de convênios e relativa opacidade nos portais de controle – exige maior investigação sobre como isso afeta a capacidade de monitoramento por parte dos órgãos de controle, da sociedade civil e da imprensa. Estudar as formas de captura política, opacidade institucional e resistência democrática pode ajudar a qualificar o debate público sobre a legitimidade e os limites desse tipo de mecanismo orçamentário.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, 1988.

AFONSO, José Roberto F.; LUKIC, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, v. 14, n. 3, 2018.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021.

ALSTON, Lee; MUELLER, Bernardo. Property rights, informal institutions, and legislative bargaining: the case of the budget process in Brazil. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 1, 2015.

ANDERSON, George. **Federalismo**: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspect.**, v. 18, n. 3, 2004.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, v. 47, n. 3, 2004.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 23, n. 3, p. 714–753, 2017.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista de Serviço Público**, v. 68, n. 3, 2017.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.

BRASIL. **Orçamento Cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal/MPO, 2024b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Por um novo modelo de emendas ao orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021a. (Estudo Técnico ET 22/2021). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Emendas orçamentárias e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023b. (Estudo Técnico n. 6/2023). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Transferências voluntárias e especiais em período eleitoral**. Brasília: Câmara dos

Deputados, 2022a. (Estudo Técnico n. 2/2022). Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Projeções fiscais e orçamentárias: o desafio das despesas discricionárias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025a. (Estudo Técnico n. 4/2025). Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Verificação de valores mínimos para as emendas individuais de transferência especial**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025b. (Nota Técnica n. 4/2025). Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025>. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estudos sobre o Orçamento da União – LOA 2025**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025c. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025>. Acesso em: 7 abr. 2025

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 1967a.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 2019a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Diário Oficial da União, 2019b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2022b.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023**. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, 21 dez. 2023a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, 31 dez. 2003.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Diário Oficial da União, 18 mar. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 nov. 2024a.

BRASIL. Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967. Dispõe sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimento e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 dez. 1967b.

BRASIL. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2013. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 jun. 2024c.

BRASIL. Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União, 10 jan. 2024d.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 12 set. 1997a.

BRASIL. Manual sobre Emendas Parlamentares: para entidades da sociedade civil, estados e municípios. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2024e.

BRASIL. Manual Técnico de Orçamento – MTO 2025. 6ª ed. Brasília: Ministério da Economia, 2025d.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.560-8, de 12 de agosto de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 12 ago. 1997b.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.811, de 25 de fevereiro de 1999. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Municípios. Diário Oficial da União, 26 fev. 1999.

BRASIL. Portaria Conjunta SRI/CC/MGI nº 108, de 07 mar. 2024. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - Emendas PAC Seleções. Diário Oficial da União, 14 mar. 2024ef.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019. PEC da Reforma Tributária. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Prejudicada. Apresentada em:

09 jul. 2019c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 175, de 1995. Altera o Capítulo do Sistema Tributário Nacional. Arquivada. Apresentada em: 23 ago. 1995a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14498>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 233, de 2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Arquivada. Apresentada em: 28 fev. 2008. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional. Norma gerada: Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Apresentada em: 09 jul. 2019d. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158930>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 2022. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Prejudicada. Apresentada em: 22 dez. 2022c. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/155612>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Resolução nº 1, de 2025 – CN. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares. Diário Oficial da União, 17 mar. 2023e. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-1-14-marco-2025-797194-publicacaooriginal-174800-pl.html>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Resolução nº 2, de 1995 – CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, 18 set. 1995b.

BRASIL. Resolução nº 2, de 2021-CN. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Diário Oficial da União, nº 226, seção 1, quinta-feira, 2 de dezembro de 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 93, de 17 de janeiro de 2024. Dispõe sobre a fiscalização de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 05 mar. 2025.

COHEN, Israel *et al.* Pearson correlation coefficient. **Noise reduction in speech processing.** Berlin: Springer, 2009. p. 1-4.

FABIAN, Pedregosa *et al.* Scikit-learn: Machine learning in Python. **Journal of Machine Learning Research**, v. 12, p. 2825-2830, 2011.

FARIA, Rodrigo Oliveira de **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023

FERNANDES, Pádua. Setenta anos após 1937: Francisco Campos, o Estado Novo e o pensamento jurídico autoritário. **Prisma Jurídico**, v. 6, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira da Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, 1995.

FREEDMAN, David A. **Statistical Models: Theory and Practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

GARCIA, Marília. A difícil legitimidade: as constituintes em nossa história. **Lua Nova**, v. 1, n. 3, 1984.

GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. **A Estudo Técnico nº 6 de 2023: Emendas orçamentárias e políticas públicas**. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof/CD). Brasília: Câmara dos Deputados, 2023.

HAIR, Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolph E. **Multivariate Data Analysis**. 7. ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2010.

HODSON, Timothy O. Root mean square error (RMSE) or mean absolute error (MAE): When to use them or not. **Geoscientific Model Development Discussions**, v. 2022, p. 1-10, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). Quais são os 100 municípios que mais arrecadam impostos no Brasil? In: **IBPT**, 2023. Disponível em: <<https://ibpt.org.br/quais-sao-os-100-municípios-que-mais-arrecadam-impostos-no-brasil/?form=MG0AV3>>. Acesso em: 04 mar. 2025.

JUNQUEIRA, Murilo de Oliveira. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 89, 2015.

LARRABEE, Harold A. The Imperial Presidency Arthur M. Schlesinger, Jr. **The New England Quarterly**, v. 47, n. 1, 1974.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estud. CEBRAP**, n. 76, 2006.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, 2005.

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 14, n. 2, abr.-jun. 1994.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: **Fórum Governança e Governabilidade: Estado e Sociedade em Questão**. Seminário Governabilidade e Pobreza. IUPERJ, Rio de Janeiro, jun. 1994.

MONTGOMERY, Douglas C. **Design and Analysis of Experiments**. 10. ed. Hoboken: Wiley, 2019.

MONTGOMERY, Douglas C. **Introduction to Statistical Quality Control**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2020.

MONTGOMERY, Douglas C.; PECK, Elizabeth A.; VINING, G. Geoffrey. **Introduction to Linear Regression Analysis**. Hoboken: John Wiley & Sons, 2021.

MOORE, David S.; McCABE, George P.; CRAIG, Bruce A. **Introduction to the Practice of Statistics**. 8. ed. New York: W.H. Freeman and Company, 2014.

NAGELKERKE, Nico J. D. *et al.* A note on a general definition of the coefficient of determination. **Biometrika**, v. 78, n. 3, p. 691-692, 1991.

NETER, John *et al.* **Applied Linear Statistical Models**. 4. ed. Chicago: Irwin, 1996.

OLIVEIRA, Antônio David Guerra Rolim de. **A prática das emendas parlamentares por meio de transferências especiais: um estudo à luz dos conceitos e regras sobre planejamento, desigualdade regional e controle do orçamento**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2023.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002.

POSNER, Paul; PARK, Chung-Keun. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, 2007.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, jun. 2011.

PRADO, Sérgio. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: Prado, S. (Org.). **Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

RESENDE, Carolina; PIRES, Manoel. **Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares** (Textos para discussão n. 15). São Paulo: FGV IBRE, 2024.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, n. 89, 1995.

RIBEIRO, João Coelho Gomes. **A gênese histórica da Constituição federal: subsídios para sua interpretação e reforma**. Rio de Janeiro, 1917

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, 2020.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. **Defensoria Pública da União**, nº 30, 2009.

SILVA, Argemiro César do Vale Verde de Lima e. **Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública: uma análise no período de 2015 a 2021**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023

SNEDECOR, George W.; COCHRAN, William G. **Statistical Methods**. 8. ed. Ames: Iowa State University Press, 1989. v. 54, p. 71-82.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e Política Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

TESTA, Graziella Guiotti. **Informal Institutions and Coalitional Presidentialism in Brazil**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria – TC 018.272/2018-5**. Interessado: Congresso Nacional. Unidades: Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Economia e Secretaria de Governo da Presidência da República. Diário Oficial da União, Grupo I – Classe V – Plenário, n. 226, seção 1, 2 de dezembro de 2021.

TRIOLA, Mario F. **Elementary Statistics**. 12. ed. Boston: Pearson, 2015.

TUKEY, John W. **Exploratory Data Analysis**. Reading: Addison-Wesley, 1977.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. **Introductory Econometrics: A Modern Approach**. 6. ed. Boston: Cengage Learning, 2016.

YOO, Seong Ki *et al.* The Fisher–Snedecor F distribution: A simple and accurate composite fading model. **IEEE Communications Letters**, v. 21, n. 7, p. 1661-1664, 2017.