

*TEXTOS PARA DISCUSSÃO #15*

15.05.2024

# Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares

Carolina Resende

Pesquisadora associada do FGV IBRE.

Manoel Pires

Pesquisador associado do FGV IBRE.

## SUMÁRIO

1.	Introdução.....	3
2.	Linha do tempo das emendas e o conflito orçamentário.....	4
3.	Evolução das emendas parlamentares – grandes números.....	8
4.	Experiência internacional: os casos de França e Alemanha.....	13
5.	Algumas propostas.....	16
6.	Referências.....	17

## 1. Introdução

Nos últimos anos, observou-se um crescimento expressivo do volume de emendas parlamentares no Orçamento Federal. Tal fenômeno se coaduna com a dinâmica da correlação de forças entre Executivo e Legislativo no gerenciamento do presidencialismo de coalizão e reflete o conflito em torno do processo orçamentário. A crítica convencional comumente aborda a descoordenação das emendas parlamentares de programas estruturados do governo, que seria fruto de uma visão ‘itenizada’ do Congresso Nacional. Essa visão seria característica da predominância de uma lógica local do gasto, cujos dividendos eleitorais tornam-se mais facilmente associados ao parlamentar.

O conceito estabelecido de impositividade orçamentária também fica distorcido. A impositividade está relacionada ao fortalecimento do processo orçamentário, que estabelece metas a serem cumpridas pelas políticas públicas e concilia o financiamento dessas políticas públicas com as regras fiscais do país. A partir desse processo, o orçamento deve ser executado e fiscalizado. A impositividade orçamentária não se confunde com a exigência de execução de apenas parte do orçamento de forma acrítica como ocorre atualmente.

A essas perspectivas somam-se a análise relacionada à ciência política de que o aumento das emendas parlamentares é também resultado de um desequilíbrio no presidencialismo de coalizão em favor do Poder Legislativo. Esse processo decorre do aumento do poder de barganha dos congressistas em decorrência da instabilidade democrática que afetou mais fortemente o Executivo nos últimos anos<sup>1</sup>.

Esses pontos de vista ajudam a explicar o fenômeno recente e seus efeitos, mas parecem sugerir como solução uma espécie de retorno ao passado, algo que não parece factível, e, possivelmente, indesejável. A experiência orçamentária em países com democracia avançada mostra que há um papel importante do Poder Legislativo na coordenação de políticas públicas com o Poder Executivo. No Brasil, a Constituição prevê um papel ativo do Congresso na gestão orçamentária. Contudo, é preciso corrigir vícios de atuação, definir conjuntamente as prioridades alocativas e monitorar a execução orçamentária da peça como um todo, e não apenas da parcela individualmente destinada pelos parlamentares.

Este trabalho está dividido em 4 seções. A primeira trará uma linha do tempo mostrando a evolução normativa das emendas parlamentares no contexto de conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo com relação ao orçamento. A

---

<sup>1</sup> Ver Hartung, Mendes e Giambiagi (2022).

seção 2 traz os grandes números das emendas parlamentares, dando um panorama geral do assunto e uma dimensão mais objetiva ao tema. A terceira seção aborda a experiência internacional no que diz respeito ao processo orçamentário, evidenciando diferenças importantes em relação à dinâmica brasileira. A última seção propõe alguns aperfeiçoamentos.

## **2. Linha do tempo das emendas e o conflito orçamentário**

As emendas parlamentares no Brasil são um dos instrumentos à disposição do Poder Executivo para gerir sua relação com o Legislativo na dinâmica do sistema de governo conhecido como presidencialismo de coalizão<sup>2</sup>. Na barganha transacional, as emendas desempenham um importante papel na gestão de conflitos pelos poderes constituídos.

Em sua concepção, as emendas parlamentares foram pensadas para responder a demandas complementares. Às emendas individuais caberia o atendimento de demandas locais; às emendas de bancada, caberiam objetivos de caráter estadual; e às emendas de comissão, prioridades de âmbito nacional. Era esse o espírito da Resolução nº 2, de 1995, do Congresso Nacional, editada após a CPI dos “Anões do Orçamento”, que buscou disciplinar a participação do parlamento na lei orçamentária anual. De modo geral, portanto, as emendas de comissão e de bancada teriam um viés mais estruturante, enquanto as emendas individuais conectariam o gasto público a interesses locais.

Apesar do modelo previsto pela Resolução nº 2, de 1995, organizar o processo relativo às emendas, cabia ao Poder Executivo o controle da sua execução orçamentária, que era definida de forma discricionária, mediante a barganha política.

Em 2001, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi estabelecido o contingenciamento como instrumento de contenção de gastos em caso de previsão de descumprimento da meta fiscal. Inicialmente, o regramento para aplicação do contingenciamento diminuía a discricionariedade do Poder

---

<sup>2</sup> Termo cunhado por Sérgio Abranches em 1988 para denominar o sistema político brasileiro, cujo presidencialismo tem características próprias: sistema proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.

## *Textos para discussão*

15.05.2024

Executivo na execução orçamentária, o que poderia reduzir o conflito entre os Poderes.

A LRF também criou um regime fiscal de metas de resultado primário. Em um contexto de maior crescimento econômico, ocorrido durante os anos 2000, o maior crescimento das receitas públicas facilitava o cumprimento das metas fiscais estabelecidas e permitia o crescimento do gasto público de modo a minimizar conflitos políticos em torno da execução orçamentária. Assim, esse modelo fiscal resolvia o conflito político com crescimento econômico e o contingenciamento assumia o papel de ajuste fino nas contas públicas, que muitas vezes sequer se mostrava necessário.

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.

Em 2015, a EC 86/2015 estabeleceu a reserva de recursos de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) para as emendas individuais, que seriam igualmente divididas entre os parlamentares. Além da reserva de recursos, o Congresso exigiu a execução dos recursos, a fim de evitar os cortes em caso de necessidade de contingenciamento. Foi instituída, então, a impositividade dessas emendas, que só podem ser contingenciadas na mesma proporção do conjunto das discricionárias. Isto é, caso o Executivo precise contingenciar 10%

## *Textos para discussão*

15.05.2024

de despesas discricionárias, apenas 10% desse valor pode ser de emendas parlamentares.

O passo seguinte foi garantir a reserva de 1% da RCL para emendas de bancadas estaduais, por meio da EC 100/2019, conjuntamente com a mesma impositividade prevista para as emendas individuais. No mesmo ano, a EC 105/2019 autorizou as ‘transferências especiais’, também conhecidas como ‘PIX orçamentário’. As transferências especiais decorrem de emendas individuais e conferem maior agilidade na execução, não sendo necessário firmar convênios ou instrumentos congêneres para repasse de recursos a estados e municípios. Buscou-se com essa ferramenta driblar a morosidade na execução das emendas individuais. Contudo, o ‘PIX orçamentário’ é bastante criticado por prescindir de transparência sobre o destino do recurso.

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.

A “perda” de recursos do Congresso foi compensada com o aumento das emendas individuais por meio da EC 126/2022 – Emenda de Transição de governo -, que aumentou de 1,2% para 2% da RCL a reserva de recursos para emendas individuais. Paralelamente, as emendas de comissão, que já existiam, mas não eram utilizadas, tiveram um crescimento expressivo.

Na tentativa de reestabelecer o formato clássico do presidencialismo de coalizão, o Executivo também relança o PAC, para funcionar como um coordenador de programas públicos em que os parlamentares pudessem indicar verbas para

## *Textos para discussão*

15.05.2024

programas estruturados e reduzir a pressão política sobre as emendas parlamentares. Além do objetivo de crescimento econômico, essa intenção ficou explícita no lançamento do programa.

Outro dispositivo pensado pelo Executivo para incentivar a adesão dos parlamentares a programas estruturados foram as ‘Emendas cashback’, em que parlamentares que indicarem verbas para projetos selecionados do PAC ganharão direito à indicação de uma segunda emenda (Portaria Conjunta 108/2024)<sup>3</sup>.

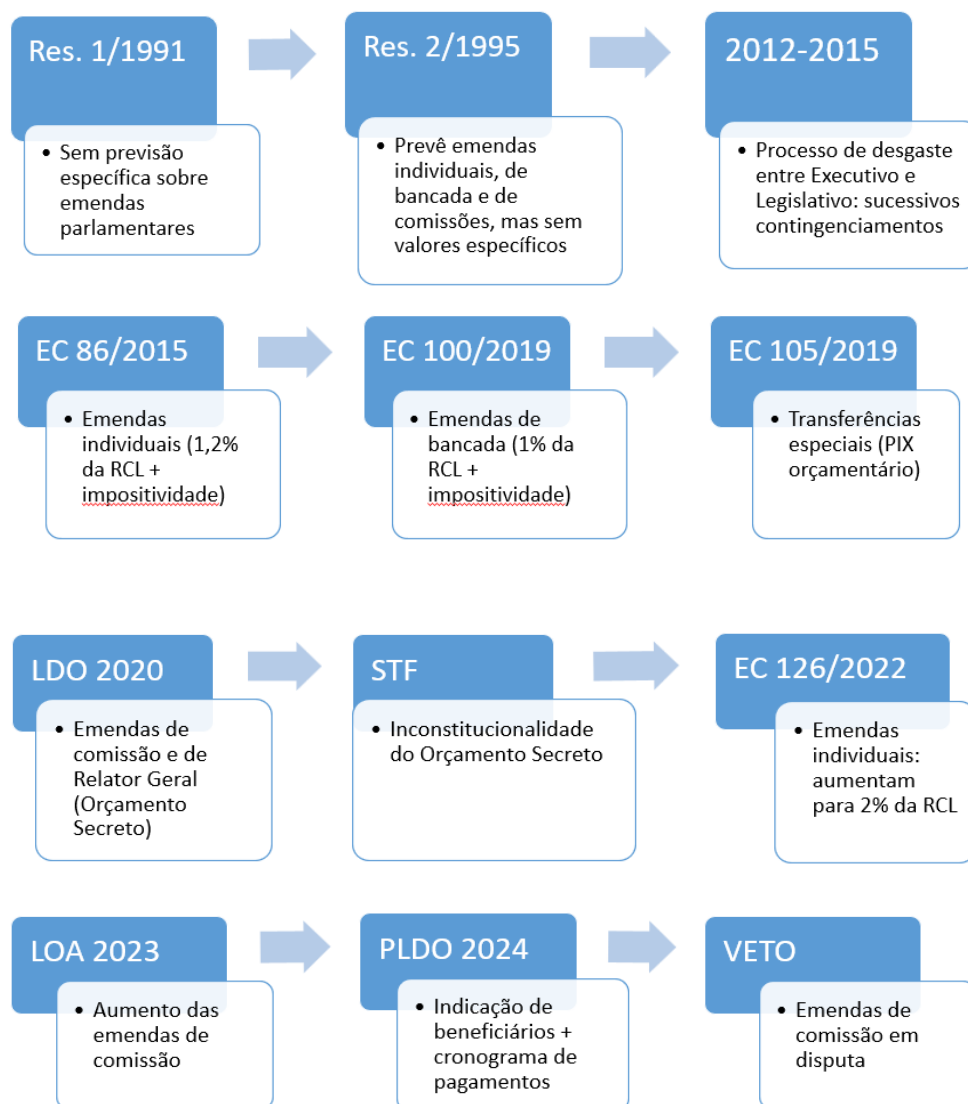
Na discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, o Legislativo buscou inserir a previsão de indicação dos beneficiários das emendas de comissão, que não são regulamentadas, e o instrumento do cronograma de pagamento. Com isso, buscava garantir a escolha na destinação de recursos e um prazo de pagamento das emendas em mais um ato de disputa da gestão orçamentária. Os dispositivos foram vetados, assim como parte das emendas de comissão, e seguem pendentes de decisão final, que deve ocorrer em sessão do Congresso para deliberação dos vetos presidenciais.

Como podemos observar, há um contexto de conflitos em torno do processo orçamentário, que ultrapassam as divergências naturais decorrentes de discordâncias políticas na alocação de recursos. O que deveria ser um ambiente de cooperação entre os Poderes constituídos, tendo em vista o mandato constitucional de participação de ambos no processo orçamentário, tornou-se um espaço de disputas institucionais e individuais.

---

<sup>3</sup> Ver Couto e Cardoso Jr (2024).

Figura 1 – Linha do tempo do conflito orçamentário



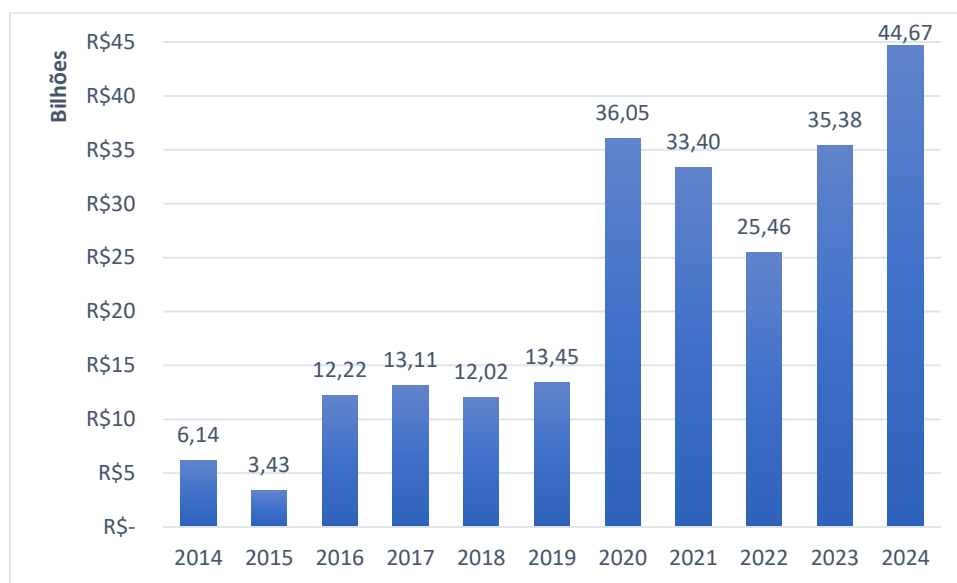
### 3. Evolução das emendas parlamentares – grandes números

Nos últimos anos as emendas parlamentares tiveram um aumento expressivo, saindo do patamar de R\$ 6,14 bilhões em valores nominais empenhados em 2014 para uma destinação prevista de R\$ 44,67 bilhões em 2024. Ou seja, em 10 anos, o volume de recursos alocados por parlamentares aumentou mais de 7 vezes.



É possível observar que o grande salto ocorre a partir de 2020, quando o empenho das emendas sobe de R\$ 13,45 bilhões, no ano anterior, para R\$ 36,5 bilhões. Este nível foi mantido ao longo dos anos seguintes. Em 2024, observa-se um novo aumento em termos nominais, mas que corresponde a valores destinados, isto é, ainda não é possível saber o percentual de execução, que pode aproximar-se dos anos anteriores.

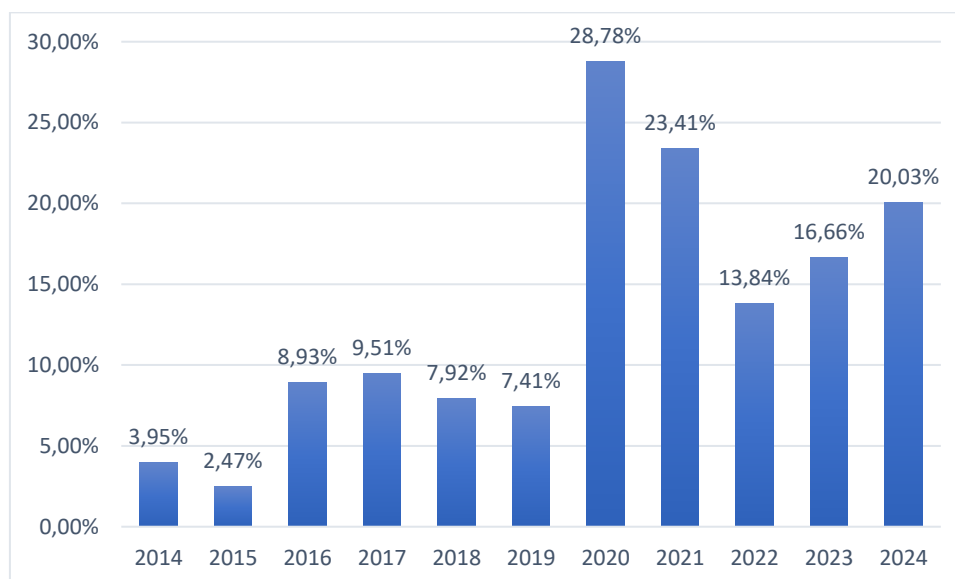
**Gráfico 1 – Evolução das emendas – valores em R\$ bilhões**



Fonte: SIOP. Elaboração própria. 2014 a 2023 – valores nominais empenhados.  
2024 – valor autorizado.

Analisando as emendas em termos relativos, há uma dimensão ainda maior do que esse aumento expressivo representa. Em 2014, o conjunto das emendas representava 3,95% do total de discricionárias. Houve um pico em 2020, quando esse percentual chegou a 28,78%, caindo para 23,41% em 2021, segundo ano mais alto dessa série histórica. Esse período coincide com a vigência do orçamento secreto. Para 2024, a previsão é de que o volume de emendas corresponda a 20,03% do total de discricionárias. Considerando que a parcela de gastos não obrigatórios do governo federal é pequena, esse percentual é bem relevante, porque reduz a já estreita margem de manobra do Executivo.

**Gráfico 2 – Evolução das emendas em percentual do conjunto das discricionárias**

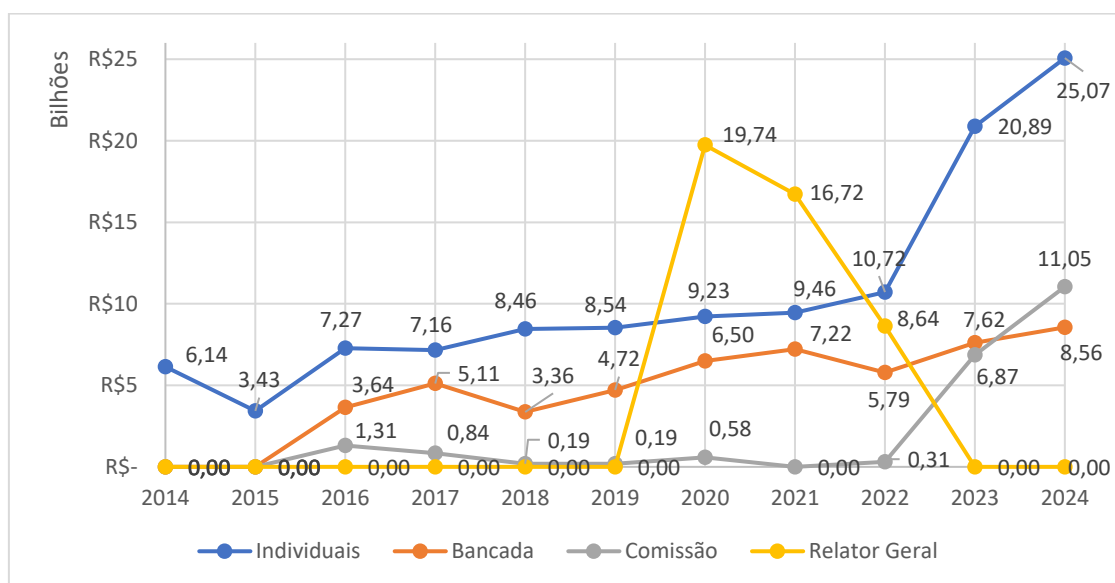


Fonte: SIOP. Elaboração própria. 2014 a 2023 – valores nominais empenhados. 2024 – valor autorizado.

Com relação ao tipo de emenda, o salto de 2020 foi liderado pelas emendas de relator geral – orçamento secreto – cujo valor foi de quase R\$ 20 bilhões. No ano seguinte, em que o instrumento ainda estava em vigor, o valor ainda foi alto, no valor de R\$ 16,72 bilhões. Em 2022 o valor cai pela metade, sendo zerado em 2023, em decorrência da declaração de inconstitucionalidade pelo STF.

Em compensação, as emendas de comissão, que tinham uma execução irrisória, saltam para quase R\$ 7 bilhões em 2023 e tem previsão de R\$ 8,5 bilhões em 2024. Paralelamente, as emendas individuais saem de um patamar de R\$ 10,72 bilhões em 2022 para quase R\$ 21 bilhões em 2023 e tem previsão de R\$ 25 bilhões em 2024. Esse movimento de queda do orçamento secreto com o concomitante aumento das emendas de comissão e das emendas individuais refletem um novo rearranjo da gestão do presidencialismo de coalizão, em face da decisão do STF sobre as emendas de relator.

**Gráfico 3 – Evolução das emendas por tipo – valor em R\$ bilhões**



Fonte: SIOP. Elaboração própria. 2014 a 2023 – valores nominais empenhados. 2024 – valor autorizado.

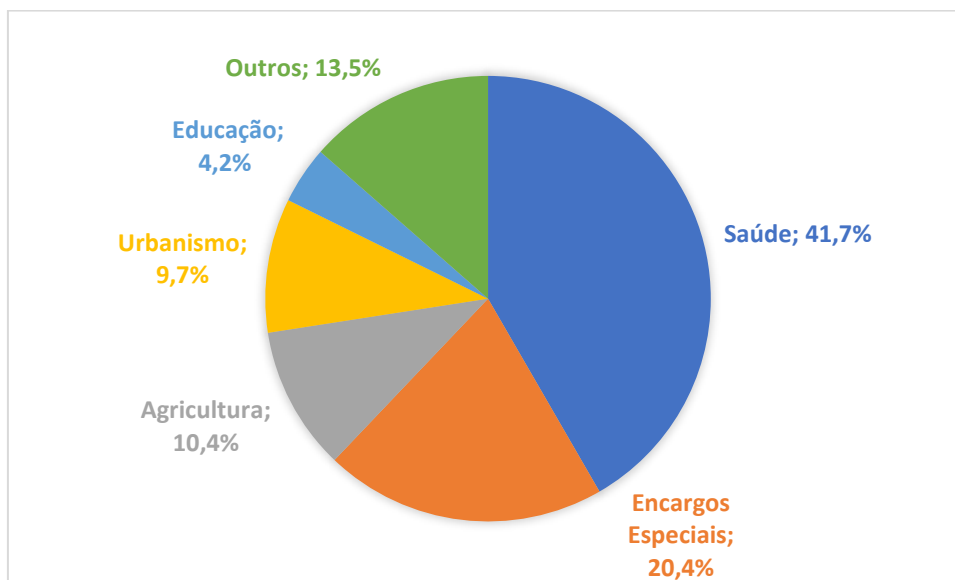
Do ponto de vista do destino das emendas parlamentares, duas grandes áreas chamam atenção. Primeiramente, há grande participação desse instrumento no financiamento da saúde. Dados de 2023 revelam que quase 42% do total foi empenhado na função saúde, o que corresponde a quase R\$ 15 bilhões. Considerando o que mínimo constitucional para a área da saúde foi de R\$ 149,9 bilhões<sup>4</sup> e que as emendas parlamentares integram o piso da saúde<sup>5</sup>, 10% de mínimo constitucional possuem um direcionamento direto dado por parlamentares, o que levanta preocupações sobre a possibilidade de aumento de disparidades entre municípios.

Outro grande destino das emendas parlamentares (20,4%) são a função de ‘encargos especiais’, cujo percentual de 98% é relativo às transferências especiais – PIX orçamentário. São pouco mais de R\$ 7 bilhões transferidos diretamente para o caixa de estados ou municípios, em um processo cuja fiscalização de recursos é bastante questionada.

<sup>4</sup> Os mínimos em 2023 ainda seguiram a regra da EC 95, tendo em vista a decisão do STF de que as regras do novo Arcabouço Fiscal em relação aos mínimos constitucionais só valeriam a partir de 2024.

<sup>5</sup> R\$ 14,7 bilhões estão classificadas com IDUSO 6 – “Recursos para identificação das despesas com ações e serviços públicos de saúde, de acordo com os art. 2º e art. 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012”.

**Gráfico 4 – Destino das emendas por função orçamentária – ano de 2023**



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Ano de 2023 – valores empenhados.

Quanto à descentralização de recursos, a Tabela 1 mostra a evolução do peso das emendas parlamentares no total de recursos discricionários transferidos para execução em estados, municípios, entidades privadas, etc., isto é, de recursos não executados diretamente pela União. Em 2014, as transferências do Legislativo, que correspondem ao somatório das emendas parlamentares, representavam 17% do total de transferências para execução descentralizada. Já em 2023, essa relação subiu para 46%, ou seja, quase metade das transferências.

Esses dados colocam em evidência o crescimento do papel do Congresso na distribuição de recursos federais para execução descentralizada. Considerando que não há critérios socioeconômicos estabelecidos para orientar a destinação das emendas parlamentares, é fundamental fazer um exame mais apurado dos efeitos desse crescimento expressivo do Legislativo como definidor da partilha orçamentária de recursos livres entre estados e municípios, principalmente.

**Tabela 1 - Transferências Executivo x Legislativo – R\$ bilhões**

Tipo	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022	2023
<b>Transferência Executivo (Discricionárias e PAC)</b>	<b>R\$ 29,12</b>	<b>R\$ 21,36</b>	<b>R\$ 20,01</b>	<b>R\$ 23,54</b>	<b>R\$ 21,36</b>	<b>R\$ 24,60</b>	<b>R\$ 40,31</b>	<b>R\$ 10,22</b>	<b>R\$ 20,75</b>	<b>R\$ 37,45</b>
<b>Transferências Legislativo</b>	<b>R\$ 5,78</b>	<b>R\$ 3,17</b>	<b>R\$ 6,71</b>	<b>R\$ 9,57</b>	<b>R\$ 9,56</b>	<b>R\$ 11,47</b>	<b>R\$ 24,29</b>	<b>R\$ 29,06</b>	<b>R\$ 22,99</b>	<b>R\$ 31,71</b>
Emendas Individuais	R\$ 5,78	R\$ 3,17	R\$ 6,71	R\$ 6,74	R\$ 7,68	R\$ 7,89	R\$ 8,41	R\$ 8,75	R\$ 10,10	R\$ 19,95
Emendas de Bancada	-	-	-	R\$ 2,83	R\$ 1,88	R\$ 3,58	R\$ 4,85	R\$ 5,52	R\$ 4,37	R\$ 5,79
Emendas de Comissão	-	-	-	-	-	-	R\$ 0,34	-	R\$ 0,25	R\$ 5,97
Emendas Relator Geral	-	-	-	-	-	-	R\$ 10,69	R\$ 14,79	R\$ 8,28	-
<b>Total de transferências</b>	<b>R\$ 34,90</b>	<b>R\$ 24,53</b>	<b>R\$ 26,71</b>	<b>R\$ 33,12</b>	<b>R\$ 30,92</b>	<b>R\$ 36,07</b>	<b>R\$ 64,60</b>	<b>R\$ 39,28</b>	<b>R\$ 43,74</b>	<b>R\$ 69,17</b>
<b>Transferências Executivo (%)</b>	<b>83%</b>	<b>87%</b>	<b>75%</b>	<b>71%</b>	<b>69%</b>	<b>68%</b>	<b>62%</b>	<b>26%</b>	<b>47%</b>	<b>54%</b>
<b>Transferências Legislativo (%)</b>	<b>17%</b>	<b>13%</b>	<b>25%</b>	<b>29%</b>	<b>31%</b>	<b>32%</b>	<b>38%</b>	<b>74%</b>	<b>53%</b>	<b>46%</b>

Fonte: SIOP. Elaboração própria. Valores empenhados.

\*Em 2020 há muitas transferências relativas a despesas da pandemia

#### 4. Experiência internacional: os casos de França e Alemanha

A experiência orçamentária em países com democracia avançada mostra que há um papel importante do Poder Legislativo em coordenar políticas públicas com o Poder Executivo. Diante dos desdobramentos, o Ministério do Planejamento tem defendido, nos últimos anos, uma reforma orçamentária, cujo foco é modernizar alguns instrumentos de gestão. Nesta seção discutimos duas experiências positivas, que mostram que reformas orçamentárias podem contribuir para aperfeiçoar o processo orçamentário, porque ensejam oportunidade para mudar, sobretudo, a cultura orçamentária.

Na França<sup>6</sup>, a LOLF (Lei orgânica relativa às finanças) foi aprovada em 2001 e começou a ter validade no orçamento de 2006. Ela estabeleceu um orçamento apresentado por políticas públicas, que são chamadas de “missões”. As missões são divididas em programas. Por exemplo, temos a missão segurança, cultura ou justiça, em vez de pessoal, investimentos, etc. A LOLF propõe um orçamento centrado no desempenho, ou seja, especificando os resultados esperados para cada objetivo de política pública. Para cada programa existe uma estratégia, objetivos e indicadores de desempenho quantificados.

<sup>6</sup> Ver França (2001), OCDE (2016), OCDE (2018).

*Textos para discussão*

15.05.2024

Com relação à atuação do parlamento no processo orçamentário, ele é proibido de alterar receitas ou despesas gerais na proposta orçamentária do governo. Os parlamentares também não podem de criar novas missões ou programas, ou propor alterações às medidas de receitas. No entanto, o parlamento tem plena liberdade para alterar as despesas propostas dentro da mesma missão.

A LOLF, ao contrário do que se pode pensar, fortaleceu o papel do Parlamento. Antes dela, 95% do orçamento representava autorização de gastos já previstos anteriormente, cuja aprovação ocorria em globo (votação única). Após a LOLF, o parlamento passou a aprovar o orçamento de cada missão “desde o primeiro euro”<sup>7</sup>. Os parlamentares também exercem supervisão sobre a execução orçamentária, ou seja, participam do monitoramento das missões definidas. O governo também é obrigado a informar ao Parlamento sobre realocações propostas entre programas (máximo 2%) ou reduções de despesas (máximo 1,5%).

Na Alemanha<sup>8</sup>, a integração do Executivo e Legislativo ocorre em grande medida por meio de comissões temáticas que acompanham áreas setoriais do governo. Essas comissões são ambientes de interação entre orçamento e políticas públicas e criam um espaço de maior coordenação em torno da agenda de políticas públicas, da definição de prioridades e do financiamento adequado para realização dos programas.

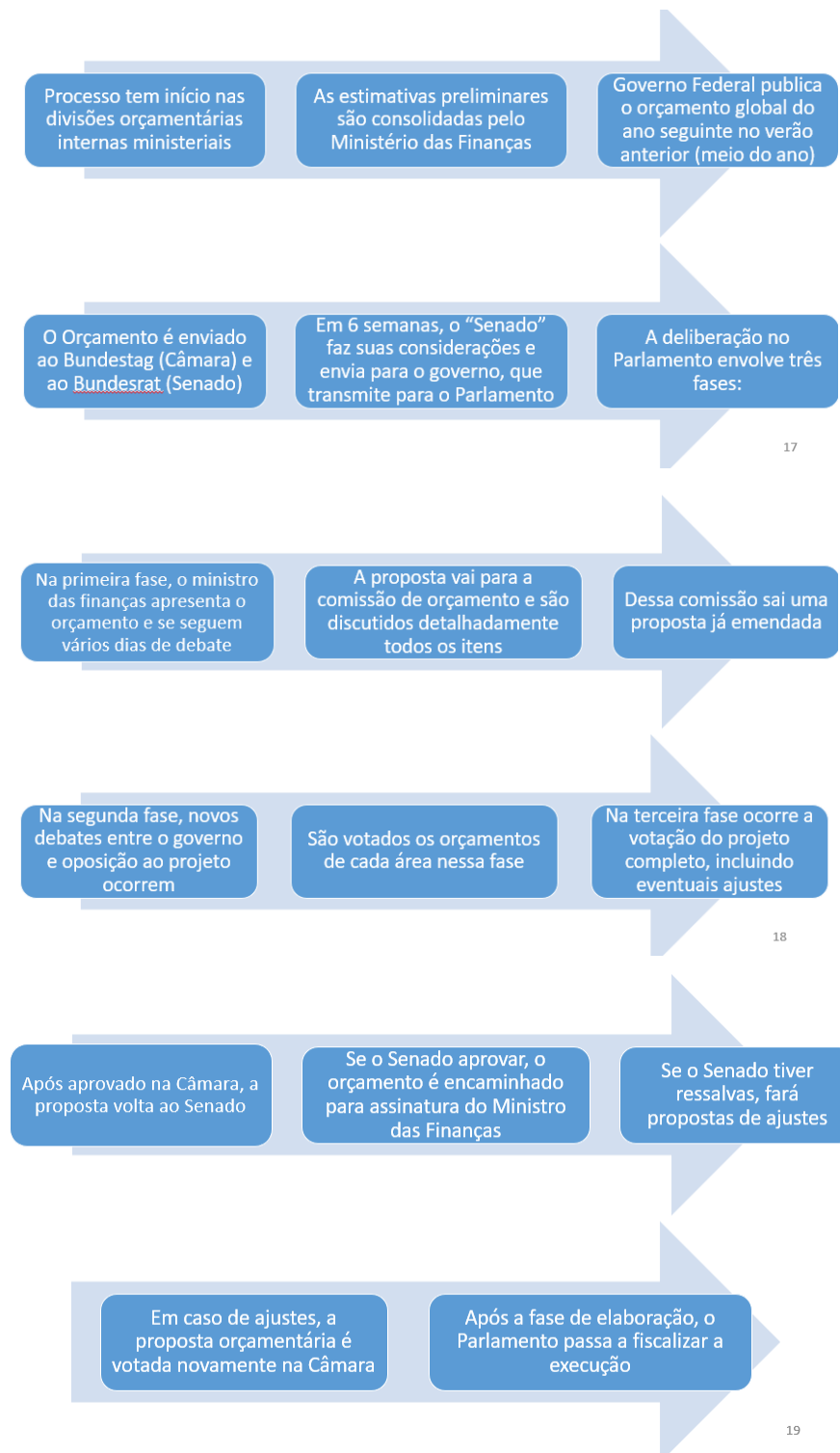
O processo orçamentário ocorre em várias ‘rodadas’ de discussão entre governo e parlamento. Nessa tramitação vão sendo definidas prioridades, patamares de despesa e acordos sobre uma agenda de políticas públicas.

---

<sup>7</sup> OCDE (2018, p. 21)

<sup>8</sup> Ver Alemanha (2024)

Figura 2 – Processo orçamentário na Alemanha



Com essa dinâmica de coordenação entre os Poderes no processo orçamentário, após a aprovação do orçamento, este é impositivo. Isto é, o acordo entre Executivo e Legislativo em torno de uma agenda de políticas públicas passa a ser perseguido e deve ser executado em sua integralidade. A restrição

macroeconômica (regra fiscal) é atendida na elaboração do orçamento, e não na sua execução, aumentando o compromisso da classe política com a fidedignidade do orçamento público.

No Brasil, como vimos, a relação conflituosa entre os Poderes distorce o conceito de impositividade. O Legislativo, a partir da insatisfação crescente com o não atendimento de suas demandas, foi impondo normativamente uma impositividade parcial do orçamento, apenas das despesas discricionárias diretamente definidas pelos congressistas por meio das emendas. Além disso, não observamos um processo de integração e coordenação das comissões temáticas do Congresso com as respectivas áreas ministeriais para o acompanhamento e monitoramento da execução dos programas e ações definidos.

## **5. Algumas propostas**

No Brasil, observou-se nos últimos anos uma dinâmica de acirramento da disputa em torno do controle do processo orçamentário, em uma conjuntura de instabilidade democrática e desequilíbrio na relação entre os poderes no presidencialismo de coalizão.

Nesse contexto, o diagnóstico tradicional parece sugerir uma espécie de retorno ao passado, em que o Executivo detém o controle do processo orçamentário e o Legislativo age como 'carimbador' das definições enviadas pelo governo. Essa visão, de certa forma, questiona a capacidade dos parlamentares de representar as demandas dos cidadãos que os elegeram. Também dialoga com essa perspectiva um discurso de criminalização da política, que, contraditoriamente, em alguma medida, acaba por desresponsabilizar o Congresso Nacional de suas atribuições precípuas.

Não obstante essas considerações, o fato é que, dado o novo piso de barganha estabelecido pelo Congresso, dificilmente será possível voltar integralmente ao



modelo anterior, também sujeito a muitas críticas. Uma alternativa é trabalhar para o Legislativo definir de maneira mais clara seu papel na gestão orçamentária, corrigir vícios de atuação, definir as prioridades alocativas, monitorar a execução do orçamento e avaliar o que está sendo feito. Ou seja, em vez de repelir, dever-se-ia integrar o Congresso no processo orçamentário como um todo.

A solução estrutural requer uma interação em que o Legislativo acompanhe as políticas públicas de modo recorrente, tanto na elaboração da proposta orçamentária quanto na sua execução, e não apenas de uma parcela da peça orçamentária. No modelo atual, isso envolveria fortalecer as comissões temáticas, para ampliar sua interação com as áreas setoriais do governo. Uma reforma orçamentária pode criar um ambiente para isso, porém, mais importante do que as regras em si, é uma mudança que simbolize uma nova cultura.

No curto prazo, com a dinâmica atual, algumas propostas podem aperfeiçoar a gestão orçamentária:

1. Capacitar o Congresso Nacional para melhorar sua estrutura técnica e qualificar o método de definição das emendas;
2. Realizar avaliação de impacto das emendas, estabelecendo critérios mínimos para inclusão no orçamento público;
3. Regulamentar a indicação de beneficiários das Emendas de Comissão, evitando indicações personalistas nos moldes do orçamento secreto;
4. Criar condições para fiscalizar as transferências especiais (emendas PIX).

## 6. Referências

Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38.

Alemanha (2024). Deutscher Bundestag. “Adoption of the federal budget”. Disponível em: <https://www.bundestag.de/en/parliament/adoption-245712> .

Couto, L. e Cardoso Jr , J. C. (2024). “Planejamento, governança orçamentária e emendas parlamentares: como conciliar racionalidade técnica, participação social e legitimidade política”. Blog gestão, política e sociedade. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/263>

França (2001). “Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances”. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028>

França (2024). La plateforme des finances publiques. “La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)”. Disponível em: <https://www.budget.gouv.fr/reperes/lolf/articles/la-loi-organique-relative-aux-lois-de-finances-lolf>

Greggianin, E.; Almeida, D. P.; Gurgel, M. e Almeida, T. M. A. (2023). Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Estudo Técnico n° 06/2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof-cd--no-06-2023--emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas>

Hartung, P., Mendes, M. e Giambiagi, F. (2022). “As emendas de relator e as narrativas falaciosas”. Blog do IBRE. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/emendas-de-relator-e-narrativas-falaciosas>

OCDE (2016). “France”. Journal on Budgeting. Volume 2015/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/France.pdf>

OCDE (2018). “Budgeting in France”. Journal on Budgeting. Volume 2018/2. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-france\\_budget-18-5j8jt0pt4c0q#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-in-france_budget-18-5j8jt0pt4c0q#page1)



 [fgv.br/ibre](http://fgv.br/ibre)

