

Proposição de critérios para o Planejamento Orçamentários Sistêmico: Emendas Pix, Orçamento Secreto e a Urgência da Matriz de Efetividade Alocativa

Proposal of criteria for Systemic Budgetary Planning: Pix Amendments, Secret Budget and the Urgency of the Allocative Effectiveness Matrix

O orçamento é o nervo do Estado. (...) Sem ele, o Direito Constitucional é uma abstração literária, e as promessas sociais, uma fraude retórica - Aliomar Baleeiro

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹
Júlio Edstron Secundino Santos²

Resumo: Esta pesquisa analisa a transformação recente da governança orçamentária brasileira decorrente da expansão das emendas parlamentares, com grande destaque para o orçamento secreto e as transferências especiais, e de seus efeitos sobre a dinâmica de alocação das despesas discricionárias da União entre os anos de 2020 e 2025. Parte-se da hipótese de que a ampliação das modalidades de transferência vinculadas à iniciativa parlamentar, associada à simplificação de procedimentos administrativos e à redução de exigências técnicas prévias, produziu uma crescente dissociação entre a execução orçamentária e os instrumentos tradicionais de planejamento estatal. A pesquisa combina revisão bibliográfica nos campos do Direito Financeiro, Administrativo e Constitucional e do federalismo fiscal com análise institucional de normas orçamentárias, decisões judiciais e evidências empíricas provenientes de relatórios de órgãos de controle e estudos de caso de execução municipal. A investigação examina se a descentralização acelerada de recursos, quando desvinculada de critérios estruturados de planejamento e capacidade administrativa, tende a gerar ineficiências alocativas e passivos institucionais nos entes subnacionais. A reflexão indica que a expansão das transferências parlamentares em modalidades de menor rastreabilidade e menor vinculação programática ampliou a fragmentação da execução orçamentária federal, reduzindo a capacidade de coordenação de políticas públicas nacionais e aumentando o risco de investimentos de baixa sustentabilidade administrativa nos municípios beneficiários. Ao mesmo tempo, análise identifica que emendas vinculadas a políticas públicas estruturadas e a sistemas nacionais de gestão com os critérios de transparência apresentam maior probabilidade de gerar resultados efetivos. Como contribuição analítica, o

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília e graduado em Ciências Sociais (antropologia e sociologia) pela mesma universidade. Atualmente é do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (CEUB) e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF. Atua na área multidisciplinar entre políticas públicas e direito com ênfase em Política e Planejamento Governamentais. Desenvolve pesquisas nas áreas de Cultura, Educação, Saúde e Políticas indigenistas usando metodologias e modelos analíticos das políticas públicas e ação pública. Atualmente realiza pesquisas no campo das Políticas Culturais comparadas na Universidade Autônoma Metropolitana (UAM), a Cidade do México

² Advogado da Minetax Consultoria Tributária, graduado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos (2008), Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Doutor em Direito pelo UniCEUB. Pesquisador do Centro Universitário de Brasília. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Direito Minerário, atuando principalmente nos seguintes temas: Terceiro Setor, direitos fundamentais, educação em direitos humanos, cidadania e direito e Seguridade Social. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS) da UCB/DF, Políticas Públicas e Juspositivismo, Jasmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS.

artigo propõe a Matriz de Efetividade Alocativa (MEA), modelo conceitual que integra quatro dimensões da governança fiscal - transparência das transferências, vulnerabilidade social do território beneficiado, alinhamento ao planejamento estatal e capacidade administrativa do ente executor - permitindo avaliar a consistência institucional das decisões de alocação orçamentária. A matriz é apresentada como instrumento analítico capaz de apoiar avaliações empíricas do gasto público e de orientar o aprimoramento da governança das transferências intergovernamentais no contexto do federalismo.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Governança orçamentária; Federalismo fiscal; Transferências intergovernamentais; Efetividade do gasto público; Planejamento estatal.

Abstract: *This article analyzes the recent transformation of Brazilian budgetary governance resulting from the expansion of parliamentary amendments, with a strong emphasis on the secret budget and special transfers, and their effects on the dynamics of allocating discretionary spending by the Union between 2020 and 2025. It starts from the hypothesis that the expansion of transfer modalities linked to parliamentary initiative, associated with the simplification of administrative procedures and the reduction of prior technical requirements, has produced a growing dissociation between budget execution and traditional state planning instruments. The research combines a literature review in the fields of Financial, Administrative and Constitutional Law and fiscal federalism with institutional analysis of budgetary norms, judicial decisions and empirical evidence from reports by control bodies and case studies of municipal execution. The investigation examines whether the accelerated decentralization of resources, when decoupled from structured planning criteria and administrative capacity, tends to generate allocative inefficiencies and institutional liabilities in subnational entities. The reflection indicates that the expansion of parliamentary transfers in modalities with less traceability and less programmatic linkage has increased the fragmentation of federal budget execution, reducing the capacity for coordination of national public policies and increasing the risk of investments with low administrative sustainability in the beneficiary municipalities. At the same time, the study identifies that amendments linked to structured public policies and national management systems with transparency criteria are more likely to generate effective results. As an analytical contribution, the article proposes the Allocative Effectiveness Matrix (AEM), a conceptual model that integrates four dimensions of fiscal governance - transparency of transfers, social vulnerability of the beneficiary territory, alignment with state planning and administrative capacity of the executing entity - allowing the evaluation of the institutional consistency of budget allocation decisions. The matrix is presented as an analytical instrument capable of supporting empirical evaluations of public spending and guiding the improvement of the governance of intergovernmental transfers in the context of federalism.*

Keywords: *Parliamentary amendments; Fiscal federalism; Budget governance; Intergovernmental transfers; Public spending effectiveness.*

1 Introdução

A estrutura institucional das finanças públicas brasileiras atravessou, entre os anos de 2015 e 2025, a mais profunda reconfiguração de sua história recente. O epicentro dessa mutação republicana repousa na transferência do poder alocativo do Poder Executivo para o Poder Legislativo, materializada pela expansão das emendas parlamentares. Esse fenômeno redesenhou a dinâmica do Orçamento Geral da União (OGU), transformando uma peça que, antes voltada ao planejamento estratégico sistêmico macroeconômico por parte do Executivo Federal, agora se transforma em um instrumento com viés de descentralização dado seu caráter impositivo para as emendas da base de representação dos entes federados, mas fragmentado, com poderes aumentados ao legislativo federal.

Ao longo desse decênio, a execução das despesas discricionárias do Estado foi progressivamente capturada por modalidades de repasse que, em grande medida, dispensaram o rigor técnico prévio. A proliferação de transferências marcadas pela opacidade da autoria ou pela ausência de vinculação a projetos estruturantes inaugurou um cenário de tensionamento institucional.

A fragmentação do erário desafiou não apenas a capacidade de rastreamento dos órgãos de controle, mas a própria essência do federalismo de cooperação, colocando em xeque a habilidade da União de induzir o desenvolvimento coordenado de suas políticas públicas.

A relevância de se analisar esse fenômeno transcende a contabilidade governamental para atingir o próprio núcleo material do Estado Democrático de Direito. O orçamento público consubstancia a tradução da Constituição Cidadã de 1988, sendo o organizador financeiro e instrumento de planejamento indispensável para a concretização dos direitos fundamentais inalienáveis.

Quando a alocação de recursos perde a sua orientação técnica e teleológica, a promessa constitucional de erradicação da pobreza e de mitigação das desigualdades regionais converte-se em retórica, invariavelmente condicionada pela escassez de recursos e estratégias sistêmicas e estruturais.

Desse modo, debater a governança das emendas parlamentares é, em última análise, debater a efetividade e a qualidade das entregas sociais no Brasil. O esvaziamento do planejamento estatal em prol de interesses locais de curtíssimo prazo gera um passivo administrativo para os entes subnacionais. Entender o funcionamento da nova engrenagem orçamentária é um imperativo para resgatar a racionalidade administrativa - e constitucional - com o objetivo de proteger o patrimônio coletivo das armadilhas da ineficiência sistêmica.

Para analisar a complexidade das mudanças e consequências institucionais, este artigo estruturou-se metodologicamente em três vertentes. Inicialmente, empreendeu-se uma revisão bibliográfica nos domínios do Direito Financeiro, Constitucional e Administrativo. Essa imersão teórica permitiu a construção de um marco referencial, delineando a evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro, a mutação do modelo autorizativo para o impositivo das Emendas Parlamentares e os contornos dogmáticos da transparência republicana.

A partir desse alicerce, a pesquisa avançou estabelecendo a premissa fundamental de que a desvinculação orçamentária do macroplanejamento governamental gera potencialmente disfunção alocativa quando tomada do ponto de vista do planejamento sistêmico ou, no outro extremo, favorece a realização de objetivos de provimento de bens e serviços públicos ao possibilitar a descentralização informada de recursos necessários aos municípios, aspecto pouco sensível ao orçamento centralizado no executivo nacional.

O cotejo entre os princípios constitucionais de proteção ao erário e os dados empíricos extraídos de auditorias dos Tribunais de Contas permitiu deduzir e comprovar que a simplificação dos ritos de repasse não resultou em agilidade, mas em grave vulnerabilidade dos princípios de transparência, efetividade e eficiência orçamentária.

Ancorando a estrutura metodológica, adotou-se a proposição experimental da Matriz de Efetividade Alocativa (MEA). Longe de se fazer um diagnóstico objetivo e crítico das falhas do sistema de repasses, construiu-se um modelo provisório (teórico-algórico) de conformidade para a avaliação da qualidade das emendas parlamentares.

A MEA funciona como um teste contrafactual de excelência, demonstrando como a exigência de viabilidade técnica cruzada com índices reais de vulnerabilidade social poderia evitar os problemas de ineficiência alocativa observada na implementação de ações públicas.

A incursão no tema das mudanças do regime de governança orçamentária descortina um cenário recente. A ausência de rastreabilidade na alocação de montantes significativos de recursos pulveriza o orçamento da União em um arquipélago de gastos desconexos, culminando em desperdícios, alocações ineficientes e obras desnecessárias ou sem as condições de plena execução.

Nossas hipóteses afirmam que a transferência de recursos para municípios desprovidos de maturidade institucional e de projetos básicos consistentes não descentraliza o desenvolvimento, mas, paradoxalmente, terceiriza e institucionaliza disfuncionalidades administrativas e que, segunda hipótese, as emendas parlamentares potencialmente aumentam as respostas apropriadas para o atendimento das necessidades alocativas dos municípios. A prova dos nove para cada caso é dado pela formulação técnica, pelo acompanhamento e monitoramento a partir de evidências, mas, também de juridicidade.

Assim, pressupõe-se que a vontade política do parlamento atua como um vetor de cidadania quando submetida a instâncias técnicas e jurídicas de controle: emendas atreladas a sistemas nacionais estruturados, que exigem planos de trabalho pré-aprovados e fiscalização contínua de conselhos locais, atingem maiores índices de resolutividade. É evidente que a sinergia entre a representação do legislador, traduzida no poder de emenda, e a racionalidade burocrática estatal é a chave para a eficiência do gasto público.

Diante do esgotamento das vias tradicionais de autocontrole orçamentário entre os Poderes, que culminou na necessária intervenção por parte da jurisdição constitucional, conclui-se pela urgência da positivação de instrumentos de conformidade.

A institucionalização das premissas exigidas pela Matriz de Efetividade Alocativa é o caminho para o resgate do federalismo fiscal, substituindo o voluntarismo político isolado por uma governança eminentemente preventiva e avaliativa, lastreada em evidências de impacto e necessidades territoriais concretas.

Portanto, esta pesquisa convida o leitor a uma imersão crítica e propositiva nos instrumentos mais sensíveis do financiamento do Estado brasileiro contemporâneo. Ao demonstrar a dualidade dos reflexos das emendas parlamentares e propor um modelo dogmático de efetividade alocativa algorítmica. Afirma-se que o Orçamento da República não é um passível de loteamento conjuntural, mas instrumento estratégico de materialização da justiça social, cujo manejo exige clareza, rigor técnico e compromisso republicano inegociável.

2 Metodologia

Esta investigação científica adotou um desenho metodológico de natureza qualitativa e analítico-institucional, estruturado a partir da combinação de revisão teórica, análise documental e modelagem analítica aplicada a pesquisa das transferências orçamentárias federais, especialmente referidas a Emendas Parlamentares impositivas. O objetivo foi examinar as transformações recentes na governança do orçamento público brasileiro e avaliar seus efeitos sobre a racionalidade alocativa das políticas públicas.

A primeira etapa da pesquisa consistiu em uma revisão bibliográfica sistemática nos campos do direito financeiro, constitucional, do federalismo fiscal e da administração pública. Esse levantamento teve como finalidade identificar os principais referenciais utilizados para interpretar a evolução do orçamento público brasileiro, com especial atenção às transformações ocorridas no regime das emendas parlamentares.

A revisão permitiu situar o debate no contexto mais amplo das discussões sobre planejamento governamental, descentralização fiscal, mecanismos institucionais de controle do gasto público e do *modus operandi* do presidencialismo de coalização modificado.

Na segunda etapa, realizou-se análise documental de fontes institucionais relacionadas à execução orçamentária e à fiscalização das transferências públicas. Foram examinados relatórios de auditoria, decisões e pareceres produzidos por órgãos de controle externo, bem como documentos normativos que disciplinam o funcionamento das emendas parlamentares e das transferências especiais. Essa análise buscou identificar padrões recorrentes de execução, eventuais problemas de gestão e situações de risco associadas à alocação de recursos por meio desses instrumentos.

A partir da integração entre o referencial teórico e as evidências documentais identificadas, a pesquisa desenvolveu uma análise inferencial acerca dos efeitos institucionais da expansão das emendas parlamentares sobre o sistema de planejamento orçamentário federal. Nesse estágio, foi formulada a hipótese de que a redução de condicionantes técnicos em determinados mecanismos de transferência poderia produzir

efeitos de fragmentação alocativa e aumentar a vulnerabilidade administrativa dos entes recebedores.

Com base nessa hipótese, a pesquisa avançou para uma etapa de modelagem analítica voltada à construção da Matriz de Efetividade Alocativa (MEA). O modelo foi concebido como instrumento de avaliação prévia da adequação técnica e da relevância social das transferências públicas. A MEA integra dois conjuntos de parâmetros: indicadores de vulnerabilidade socioeconômica dos territórios recebedores e critérios mínimos de viabilidade técnica e administrativa dos projetos financiados.

A operacionalização do modelo ocorreu por meio de exercícios de simulação contrafactual aplicados a situações empíricas identificadas na análise documental. O objetivo é da adoção de critérios estruturados de elegibilidade com potencial de alterar os padrões observados para a qualidade formal das transferências orçamentárias. Esse procedimento, em nível analítico, coloca na agenda pública o potencial de uso de instrumentos algorítmicos no aprimoramento da governança orçamentária.

Ao combinar análise institucional, exame de documentos de controle e modelagem analítica contrafactual, o desenho metodológico buscou produzir uma compreensão abrangente das transformações recentes na governança orçamentária brasileira. Essa abordagem permitiu não apenas identificar disfunções institucionais associadas à expansão das emendas parlamentares, mas também explorar alternativas técnicas voltadas ao fortalecimento da eficiência e da transparência na alocação de recursos públicos.

3 O Orçamento Público à Luz da Constituição de 1988: Evolução Institucional, Jurisprudência e Federalismo Fiscal

A dinâmica contemporânea das finanças públicas brasileiras revela uma transformação institucional significativa na governança do orçamento federal. Nas últimas décadas, consolidou-se no país um arranjo frequentemente descrito como um “parlamentarismo orçamentário”, no qual a governabilidade política passou a depender, em grande medida, da capacidade de redistribuição da despesa pública por meio de emendas parlamentares. Enquanto em democracias consolidadas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) as interferências legislativas no orçamento raramente ultrapassam margens reduzidas do gasto discricionário, no Brasil consolidou-se um modelo no qual o Poder Legislativo passou a indicar parcela significativa das despesas não obrigatórias da União.

Como observa Scaff (2021), a ampliação desse protagonismo parlamentar exige cautela institucional, uma vez que a pulverização de decisões alocativas pode comprometer a coerência das políticas públicas e dificultar a coordenação de estratégias

nacionais de desenvolvimento. Esse processo deve ser analisado à luz do desenho constitucional inaugurado em 1988, que atribuiu ao orçamento público papel central na concretização dos direitos fundamentais.

A Constituição Cidadã de 1988 representou um marco na evolução do direito financeiro brasileiro ao transformar o orçamento em instrumento jurídico de materialização das políticas públicas. A ampliação do catálogo de direitos sociais prevista pelo texto constitucional exigiu a construção de uma arquitetura institucional capaz de assegurar seu financiamento.

Nesse sentido, Abraham (2020) destaca que o orçamento deixou de ser compreendido apenas como peça contábil para assumir função político-jurídica central na definição das prioridades do Estado.

Essa transformação institucional foi acompanhada pela criação de um sistema integrado de planejamento orçamentário estruturado em três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), responsável pela definição das diretrizes estratégicas do governo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece prioridades e orienta a elaboração do orçamento anual; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), responsável pela execução financeira das políticas públicas. Conforme observa Harada (2020), esses três instrumentos formam um sistema normativo integrado que busca conciliar planejamento de longo prazo, definição anual de prioridades e execução orçamentária.

Apesar dessa arquitetura institucional voltada ao planejamento sistêmico, a evolução recente das finanças públicas brasileiras tem revelado mudanças relevantes na governança do orçamento. Dados do portal Siga Brasil indicam que o Orçamento Geral da União experimentou expansão significativa entre 2020 e 2025, passando de aproximadamente R\$ 3,6 trilhões para cerca de R\$ 5,86 trilhões. Esse crescimento reflete tanto o aumento de despesas obrigatórias quanto o impacto de outras pressões econômicas e políticas (pressões inflacionárias, taxas de juros, refinanciamento da dívida pública, padrão de despesas obrigatórias e aumento da participação das emendas parlamentares nas despesas discricionárias)

A ampliação do volume global do orçamento não se traduziu necessariamente em maior capacidade de planejamento do Poder Executivo. O crescimento das despesas obrigatórias e o peso estrutural do serviço da dívida reduziram a margem de despesas discricionárias disponíveis para a implementação de políticas públicas. Nesse contexto, parte significativa desses recursos passou a ser direcionada por meio de emendas parlamentares, alterando o equilíbrio tradicional entre os Poderes na definição das prioridades orçamentárias.

A evolução institucional das emendas parlamentares consolidou-se por meio de sucessivas reformas constitucionais. A Emenda Constitucional nº 86/2015 instituiu o chamado orçamento impositivo para emendas individuais, estabelecendo a

obrigatoriedade de execução dessas dotações, ressalvados impedimentos técnicos. Segundo Conti (2021), essa mudança representou uma alteração relevante no equilíbrio institucional entre Executivo e Legislativo, ao conferir aos parlamentares capacidade direta de alocação de recursos públicos.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou esse mecanismo ao estender a impositividade às emendas de bancada estadual, destinadas ao financiamento de projetos de interesse regional. Como observa Leite (2023), essa expansão da execução obrigatória contribuiu para reduzir a margem de discricionariedade do Executivo na gestão das despesas discricionárias da União.

A transformação mais significativa ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 105/2019, que criou a modalidade de transferência especial. Esse instrumento permite o repasse direto de recursos da União para os entes subnacionais sem a necessidade de convênios ou instrumentos formais de cooperação administrativa. Embora esse mecanismo tenha sido concebido com o objetivo de simplificar a execução orçamentária, diversos estudos apontam que a redução de exigências técnicas pode ampliar riscos de fragmentação alocativa e dificultar o monitoramento da aplicação dos recursos públicos.

A expansão das emendas parlamentares também provocou debates relevantes no âmbito da jurisdição constitucional. O caso mais emblemático ocorreu no julgamento da ADPF 854, no qual o Supremo Tribunal Federal analisou a constitucionalidade das emendas de relator conhecidas como “orçamento secreto”. Diante da ausência de transparência na identificação dos autores e beneficiários das emendas, o STF determinou a suspensão dos repasses até a definição de critérios públicos e objetivos de execução orçamentária. Na decisão, o Tribunal afirmou que a alocação de recursos públicos deve observar princípios de transparência, publicidade e controle social.

A jurisprudência constitucional brasileira também tem reafirmado, em diferentes contextos, a centralidade do orçamento público na garantia dos direitos fundamentais. Decisões como a ADPF 347, que reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema penitenciário, e a ADI 5595, relativa ao financiamento mínimo do Sistema Único de Saúde, demonstram que o Supremo Tribunal Federal tem interpretado o orçamento como instrumento indispensável para a concretização de direitos sociais.

No plano federativo, a governança orçamentária brasileira também se estrutura por meio de complexos mecanismos de transferências intergovernamentais. A significativa concentração da arrecadação tributária na esfera federal exige a adoção de instrumentos redistributivos capazes de garantir a sustentabilidade financeira de estados e municípios. Como observa Torres (2020), o federalismo fiscal brasileiro baseia-se em mecanismos de solidariedade intergovernamental voltados à redução das desigualdades regionais.

Entre esses instrumentos destacam-se as transferências constitucionais obrigatórias, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que representam fontes essenciais de financiamento para grande parte dos entes subnacionais. Carvalho (2023) observa que esses fundos desempenham papel central na mitigação das desigualdades verticais e horizontais do federalismo brasileiro.

Além dessas transferências constitucionais, políticas públicas estruturadas também operam por meio de mecanismos de financiamento federativo. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) constitui exemplo expressivo de política redistributiva baseada em critérios técnicos e metas de desempenho. Experiências como a do município de Sobral, no Ceará, demonstram como a combinação entre financiamento estruturado e monitoramento de resultados pode produzir avanços significativos na qualidade da educação pública.

Na área da saúde, o modelo de transferências regulares e automáticas conhecido como repasse “fundo a fundo” também desempenha papel fundamental na organização do Sistema Único de Saúde. Esse mecanismo permite que recursos federais sejam transferidos diretamente para fundos estaduais e municipais de saúde, garantindo previsibilidade financeira e continuidade no planejamento das políticas sanitárias.

Em contraste com esses modelos estruturados de financiamento, a expansão recente das transferências especiais associadas às emendas parlamentares tem suscitado preocupações entre órgãos de controle e especialistas em administração pública. A ausência de exigência de planos de trabalho e a redução dos mecanismos de avaliação prévia podem dificultar o monitoramento da execução dos recursos e ampliar riscos de alocação ineficiente.

Nesse contexto, a evolução do orçamento público brasileiro sob a égide da Constituição de 1988 revela uma tensão permanente entre dois vetores institucionais. De um lado, a necessidade de assegurar planejamento técnico e coordenação nacional das políticas públicas; de outro, a ampliação legítima do protagonismo parlamentar na definição da destinação dos recursos públicos. Compreender essa tensão constitui passo essencial para avaliar os impactos das transformações recentes na governança orçamentária e para discutir mecanismos institucionais capazes de conciliar representação política, eficiência administrativa e transparência fiscal.

4 A Matriz de Efetividade Alocativa (MEA): Construto Teórico e Controle Contrafactual do Orçamento

A crescente ampliação da discricionariedade parlamentar na execução orçamentária brasileira nas últimas décadas produziu um cenário no qual a avaliação da

efetividade alocativa das transferências públicas tornou-se um problema central do Direito Financeiro contemporâneo.

Entre 2015 e 2025, a expansão das modalidades de emendas parlamentares - especialmente as transferências especiais e as emendas de relator - alterou significativamente a dinâmica de distribuição dos recursos federais, deslocando parcela relevante das decisões alocativas do planejamento administrativo tradicional para a esfera da iniciativa legislativa.

Esse fenômeno ampliou a necessidade de instrumentos analíticos capazes de avaliar, de forma objetiva, se tais transferências produzem impacto social compatível com os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da racionalidade fiscal.

Nesse contexto, este estudo propõe a Matriz de Efetividade Alocativa (MEA) como um construto teórico-metodológico destinado a avaliar a adequação entre decisões de financiamento público e a capacidade institucional de geração de resultados concretos. A matriz parte do pressuposto de que a legitimidade material da despesa pública não pode ser aferida apenas pela regularidade formal da execução orçamentária, mas exige a análise do nexo entre o recurso transferido, as necessidades sociais do território beneficiado e a capacidade administrativa do ente executor.

A literatura contemporânea de Direito Financeiro já aponta essa mudança de paradigma ao reconhecer que o orçamento público não representa apenas um instrumento contábil, mas um mecanismo de materialização das prioridades estatais e da efetividade dos direitos fundamentais (Abraham, 2020).

A ausência de métricas objetivas para avaliar esse nexo alocativo contribuiu historicamente para que mecanismos de transferência intergovernamental fossem utilizados sem critérios técnicos suficientemente transparentes. Como observa Pinto (2022, p. 45), a utilização discricionária e pouco rastreável de instrumentos orçamentários pode comprometer tanto o princípio da eficiência administrativa quanto a própria equidade federativa, na medida em que decisões de financiamento passam a depender predominantemente de fatores políticos contingentes.

Nesse cenário, a elaboração de instrumentos analíticos capazes de mensurar o impacto potencial das transferências públicas torna-se uma exigência metodológica para a governança fiscal contemporânea.

A proposta da Matriz de Efetividade Alocativa insere-se nesse esforço de construção de ferramentas analíticas para o controle da qualidade do gasto público. Seu objetivo é estruturar um modelo formal que permita avaliar, de forma prospectiva e retrospectiva, o grau de aderência de determinadas transferências orçamentárias aos parâmetros de planejamento estatal e capacidade institucional.

Ao fornecer uma métrica sistematizada de análise, a matriz busca auxiliar pesquisadores, órgãos de controle e formuladores de políticas públicas na distinção entre

transferências que apresentam potencial efetivo de geração de utilidade pública e aquelas que apresentam elevado risco de desperdício fiscal ou baixa resolutividade administrativa.

Essa proposta dialoga diretamente com a evolução recente do Direito Administrativo e do Direito Financeiro em direção a modelos de administração orientada a resultados. Nesse paradigma, a análise da legalidade formal dos procedimentos administrativos torna-se insuficiente para avaliar a legitimidade do gasto público, exigindo-se também a verificação da capacidade de a política financiada produzir benefícios concretos para a coletividade.

Como observa Binenbojm (2025, p. 118), o desenvolvimento institucional contemporâneo exige uma integração mais estreita entre a decisão política e a viabilidade técnica das políticas públicas, de modo que a discricionariedade parlamentar seja exercida em diálogo com parâmetros técnicos verificáveis.

É nesse ponto que a Matriz de Efetividade Alocativa procura oferecer uma contribuição metodológica ao campo do Direito Financeiro. Ao traduzir princípios jurídicos - como eficiência administrativa, planejamento estatal e transparência fiscal - em variáveis mensuráveis, o modelo busca converter categorias tradicionalmente normativas em instrumentos analíticos passíveis de aplicação empírica.

A matriz propõe, portanto, uma estrutura de análise que conecta dados socioeconômicos, indicadores de planejamento público e critérios de governança administrativa, permitindo estimar o potencial de efetividade das transferências orçamentárias antes mesmo de sua execução financeira.

4.1 Estrutura Metodológica da Matriz de Efetividade Alocativa

A Matriz de Efetividade Alocativa (MEA) constitui um modelo analítico destinado a estimar o grau potencial de efetividade das transferências orçamentárias discricionárias. O modelo foi concebido com base na premissa de que a legitimidade material do gasto público depende da convergência entre três dimensões fundamentais: a necessidade social do território beneficiado, a aderência da despesa ao planejamento estatal e a capacidade institucional do ente responsável pela execução da política pública.

Partindo dessa premissa, a MEA propõe a tradução de categorias normativas do Direito Financeiro - como eficiência administrativa, planejamento público e transparência fiscal - em variáveis mensuráveis capazes de compor um indicador sintético de efetividade alocativa.

A estrutura do modelo combina elementos da análise institucional do gasto público com técnicas de modelização aplicada, permitindo transformar parâmetros

jurídicos em critérios verificáveis de avaliação do impacto potencial das decisões orçamentárias. Sendo a formalização matemática da matriz é expressa pela seguinte equação:

$$I_{MEA} = \tau \times [(\alpha V_s + \beta A_p) \times C_t]$$

Em que I_{MEA} representa o Índice de Efetividade Alocativa estimado para determinada transferência orçamentária.

O modelo, parte da lógica de que determinadas condições institucionais funcionam como pré-requisitos estruturais da legitimidade do gasto público, enquanto outras atuam como fatores graduais de incremento da efetividade social da despesa. Dessa forma, a equação organiza suas variáveis em dois grupos analíticos distintos: variáveis estruturais de validade da despesa e variáveis substantivas de impacto social.

A primeira dessas variáveis estruturais é o fator τ (tau), que representa o nível de transparência e rastreabilidade da transferência orçamentária. Esse parâmetro expressa a possibilidade de identificação pública da autoria da indicação parlamentar, do objeto da despesa e do mecanismo administrativo utilizado para sua execução.

Em termos operacionais, τ assume valor binário: quando a transferência não apresenta condições mínimas de transparência - como ocorreu em determinadas modalidades de emendas de relator durante o período recente - o índice de efetividade alocativa tende a zero, independentemente das demais variáveis do modelo. Essa estrutura reflete a compreensão consolidada na jurisprudência constitucional de que a publicidade e a rastreabilidade constituem condições indispensáveis de validade do gasto público.

A segunda variável estrutural corresponde ao fator C_t , que representa a capacidade técnica e fiscal instalada no ente executor da política pública. Esse indicador busca capturar a aptidão administrativa do ente subnacional para transformar o recurso transferido em serviços ou bens públicos efetivamente disponíveis à população.

A variável incorpora dimensões como a existência de projetos técnicos previamente elaborados, a capacidade institucional de gestão de contratos públicos e a disponibilidade de recursos permanentes para operação e manutenção da política financiada. Quando essa capacidade institucional é inexistente ou insuficiente, a probabilidade de que a transferência resulte em políticas públicas incompletas ou inoperantes aumenta significativamente, reduzindo o valor final do índice de efetividade alocativa.

Superadas as condições estruturais mínimas de validade da despesa, o modelo passa a considerar as variáveis substantivas que determinam o potencial de impacto social da transferência. A primeira delas é a variável V_s , que representa o nível de vulnerabilidade socioeconômica do território beneficiado pela transferência orçamentária.

Esse indicador busca captar o grau de necessidade social associado à política financiada, partindo do pressuposto de que a efetividade redistributiva do orçamento público depende da capacidade de direcionar recursos para territórios com maior incidência de carências estruturais.

A segunda variável substantiva corresponde ao parâmetro A_p , que expressa o grau de alinhamento da transferência ao planejamento estatal previamente estabelecido. Esse indicador avalia se a despesa indicada pelo parlamentar apresenta aderência às prioridades definidas em instrumentos formais de planejamento público, como o Plano Plurianual (PPA), os programas finalísticos do orçamento federal ou as diretrizes de políticas setoriais nacionais.

A presença desse critério no modelo reflete a preocupação da literatura de Direito Financeiro com a fragmentação do planejamento público decorrente da pulverização das decisões orçamentárias (SCAFF, 2021).

As variáveis V_s e A_p são ponderadas pelos coeficientes α e β , que representam pesos relativos atribuídos às dimensões redistributiva e programática da política pública. Em aplicações empíricas iniciais do modelo, pode-se adotar uma ponderação simétrica ($\alpha = 0,5$ e $\beta = 0,5$), hipótese que considera igualmente relevantes tanto a necessidade social do território quanto a aderência da despesa ao planejamento estatal. Contudo, esses coeficientes podem ser ajustados conforme o objetivo analítico da pesquisa ou as características específicas do setor de política pública analisado.

A combinação dessas variáveis permite estimar um indicador sintético de efetividade alocativa variando entre 0 e 1. Valores próximos de zero indicam situações nas quais a transferência apresenta elevado risco de baixa resolutividade institucional ou desperdício fiscal, enquanto valores mais elevados sugerem maior probabilidade de que o recurso transferido produza impacto social consistente com os objetivos da política pública financiada.

Ao estruturar essas dimensões em uma equação analítica, a Matriz de Efetividade Alocativa busca oferecer uma ferramenta metodológica capaz de aproximar o Direito Financeiro da análise empírica do gasto público.

O modelo não pretende substituir a avaliação qualitativa das políticas públicas, mas fornecer um instrumento adicional de diagnóstico institucional que permita identificar, de forma sistemática, padrões de alocação orçamentária associados a maior ou menor potencial de efetividade social.

4.3 Operacionalização Empírica das Variáveis da Matriz de Efetividade Alocativa

Para que a Matriz de Efetividade Alocativa (MEA) possa ser aplicada como instrumento de análise empírica do gasto público, torna-se necessário converter suas variáveis conceituais em indicadores observáveis. A operacionalização dessas variáveis busca traduzir categorias normativas do Direito Financeiro - como transparência orçamentária, planejamento estatal e capacidade administrativa - em parâmetros mensuráveis capazes de orientar avaliações comparativas entre diferentes transferências públicas.

Esse procedimento metodológico segue abordagem amplamente utilizada em estudos empíricos de políticas públicas, nos quais conceitos institucionais são convertidos em indicadores observáveis com referência a bases de dados oficiais, relatórios de órgãos de controle e sistemas públicos de transparência fiscal.

A operacionalização proposta não pretende esgotar todas as possibilidades de mensuração dessas variáveis, mas apresentar um conjunto inicial de indicadores que permita aplicar o modelo de forma consistente em estudos empíricos futuros.

A tabela a seguir sintetiza as variáveis centrais da Matriz de Efetividade Alocativa, seus possíveis indicadores empíricos e as bases institucionais de dados que podem ser utilizadas para sua mensuração.

Quadro 1: Matriz de Variáveis

Variável	Dimensão Analítica	Indicador Empírico Sugerido	Possíveis Fontes de Dados
τ (Transparência e Rastreabilidade)	Publicidade e identificação da transferência orçamentária	Identificação da autoria da emenda, objeto da despesa e registro no sistema de execução orçamentária	Portal da Transparência, SIOP, relatórios do TCU
V_s (Vulnerabilidade Social)	Necessidade socioeconômica do território beneficiado	Índice de Vulnerabilidade Social ou indicadores de pobreza e desigualdade territorial	IPEA, IBGE, Atlas da Vulnerabilidade Social
Ap (Alinhamento ao Planejamento)	Compatibilidade da despesa com prioridades estatais	Correspondência da despesa com programas previstos no Plano Plurianual ou em políticas nacionais setoriais	PPA Federal, planos setoriais ministeriais
C_t (Capacidade Técnica e Institucional)	Aptidão administrativa para execução da política pública	Existência de estrutura administrativa, projetos técnicos e capacidade de gestão de contratos públicos	IBGE (Munic), TCU, relatórios de auditoria

Elaboração dos autores

A variável τ , referente à transparência e rastreabilidade das transferências orçamentárias, pode ser mensurada por meio da verificação da existência de informações públicas que permitam identificar claramente a autoria parlamentar da indicação, o objeto da despesa e o órgão responsável pela execução da política financiada. Sistemas públicos de acompanhamento orçamentário, como o Portal da Transparência e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), fornecem dados suficientes para a verificação dessa dimensão institucional. Na lógica do modelo proposto, a ausência dessas informações compromete diretamente a legitimidade da despesa pública, reduzindo o valor do índice de efetividade alocativa.

A variável V_s , que representa a vulnerabilidade social do território beneficiado pela transferência, pode ser estimada por meio de indicadores socioeconômicos consolidados, como o Índice de Vulnerabilidade Social desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ou indicadores equivalentes de renda, pobreza e acesso a serviços públicos básicos.

A utilização desses indicadores permite avaliar se a alocação de recursos públicos está sendo direcionada para regiões com maior incidência de carências estruturais, aspecto fundamental para a dimensão redistributiva do orçamento público.

O parâmetro A_p , relativo ao alinhamento da transferência com o planejamento estatal, pode ser operacionalizado por meio da análise da correspondência entre a despesa financiada e os programas previstos no Plano Plurianual (PPA) ou em políticas nacionais setoriais. Essa verificação permite identificar se a transferência parlamentar contribui para a execução de políticas públicas previamente estruturadas ou se constitui uma iniciativa isolada sem conexão com as prioridades estratégicas da administração pública.

Avançando, a variável C_t , referente à capacidade técnica e institucional do ente executor, busca capturar a aptidão administrativa necessária para transformar recursos financeiros em políticas públicas efetivamente implementadas. Essa dimensão pode ser estimada por meio de indicadores institucionais disponíveis em bases de dados como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como em relatórios de auditoria produzidos por órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União.

Esses dados permitem avaliar aspectos como estrutura administrativa municipal, capacidade de gestão de contratos públicos e disponibilidade de recursos permanentes para operação e manutenção de políticas financiadas por transferências federais.

A combinação desses indicadores permite estimar valores aproximados para cada variável do modelo, possibilitando a aplicação empírica da equação da Matriz de Efetividade Alocativa em análises comparativas entre diferentes transferências orçamentárias. Embora o modelo não substitua avaliações qualitativas detalhadas das

políticas públicas financiadas, ele fornece um instrumento analítico capaz de identificar padrões estruturais de alocação de recursos associados a maior ou menor probabilidade de geração de impacto social.

Ao estruturar essa metodologia de operacionalização, a MEA aproxima o campo do Direito Financeiro das abordagens empíricas utilizadas na análise de políticas públicas e na economia institucional. Essa aproximação permite que debates tradicionalmente normativos sobre transparência, planejamento e eficiência administrativa sejam examinados também à luz de indicadores observáveis, ampliando as possibilidades de avaliação sistemática da qualidade do gasto público no contexto federativo brasileiro.

4.4 Interpretação do Índice de Efetividade Alocativa (I_MEA)

A aplicação da Matriz de Efetividade Alocativa (MEA) gera como resultado um índice sintético destinado a expressar o grau de racionalidade institucional da alocação de recursos públicos. Esse índice, representado por I_{MEA} , resulta da interação entre quatro dimensões fundamentais da governança fiscal: transparência e rastreabilidade da transferência, vulnerabilidade social do território beneficiado, alinhamento ao planejamento estatal e capacidade técnica do ente executor.

A construção desse indicador não pretende produzir uma medida absoluta de eficiência do gasto público. Seu objetivo é oferecer um parâmetro analítico comparável que permita avaliar a consistência institucional das transferências orçamentárias.

Em outras palavras, o índice mede a probabilidade estrutural de que uma determinada alocação de recursos seja convertida em política pública efetiva, considerando as condições institucionais e sociais nas quais a despesa será executada.

Para possibilitar a interpretação empírica dos resultados obtidos pela aplicação da matriz, propõe-se uma escala analítica de classificação do índice de efetividade alocativa. Essa escala organiza os valores possíveis do indicador em quatro níveis distintos de qualidade institucional da alocação de recursos públicos.

Quadro 2: Como ler os resultados

Intervalo do Índice I_{MEA}	Classificação Analítica	Interpretação Institucional
0,00 – 0,25	Efetividade alocativa muito baixa	Transferências caracterizadas por baixa transparência, fraco alinhamento ao planejamento público e reduzida capacidade institucional de execução
0,25 – 0,50	Efetividade alocativa limitada	Presença parcial de requisitos institucionais, com elevado risco de ineficiência ou descontinuidade da política financiada
0,50 – 0,75	Efetividade alocativa moderada	Alocação compatível com políticas públicas estruturadas, embora sujeita a limitações administrativas ou de planejamento
0,75 – 1,00	Alta efetividade alocativa	Transferências fortemente alinhadas ao planejamento estatal, executadas em contextos institucionais robustos e direcionadas a territórios socialmente vulneráveis

Elaboração dos autores

Essa classificação permite comparar diferentes modalidades de transferências públicas e identificar padrões estruturais de alocação de recursos no orçamento federal. Em particular, a aplicação da matriz possibilita examinar se determinadas categorias de transferências - como emendas parlamentares individuais, de bancada ou de relator - apresentam níveis sistematicamente distintos de efetividade alocativa.

Além disso, o índice também pode ser utilizado como instrumento de análise prospectiva. Ao simular diferentes combinações das variáveis institucionais do modelo, torna-se possível avaliar como alterações nos mecanismos de transparência, nos critérios de planejamento ou na verificação prévia da capacidade administrativa dos entes subnacionais poderiam alterar o resultado da alocação de recursos públicos.

Nesse sentido, a Matriz de Efetividade Alocativa não se limita a descrever problemas da governança fiscal contemporânea, mas oferece um instrumento conceitual para a formulação de soluções institucionais baseadas em evidências.

Destaque-se que o índice proposto não pretende substituir os mecanismos tradicionais de controle orçamentário exercidos pelos órgãos de fiscalização. Sua função é complementar esses instrumentos, oferecendo uma ferramenta analítica capaz de antecipar riscos de ineficiência antes mesmo da execução das despesas públicas.

Ao deslocar a análise para uma dimensão preventiva, a matriz busca contribuir para o fortalecimento de uma cultura de planejamento baseada em evidências, na qual decisões de alocação orçamentária sejam orientadas não apenas por critérios políticos, mas também por parâmetros institucionais verificáveis.

Ao integrar variáveis de transparência, planejamento, vulnerabilidade social e capacidade administrativa, a Matriz de Efetividade Alocativa propõe um modelo analítico que reconecta o debate sobre emendas parlamentares à discussão mais ampla sobre a qualidade do gasto público.

Dessa forma, o índice sintetiza em uma única estrutura interpretativa dimensões institucionais que, embora frequentemente tratadas de maneira isolada na literatura jurídica e econômica, constituem elementos interdependentes da governança fiscal contemporânea.

Considerações Finais

A presente pesquisa analisou a transformação recente da governança orçamentária brasileira, marcada pela expansão das emendas parlamentares e pela consequente redistribuição do poder alocativo no interior do Orçamento Geral da União entre os anos de 2015 e 2025.

A análise demonstrou que a ampliação progressiva das modalidades de transferência vinculadas à iniciativa parlamentar produziu uma alteração substantiva na dinâmica tradicional de planejamento estatal, historicamente estruturada sob coordenação do Poder Executivo.

Essa mudança deslocou parte relevante das decisões sobre a alocação das despesas discricionárias para um modelo de execução mais fragmentado e territorialmente pulverizado, produzindo efeitos significativos sobre a lógica de coordenação federativa e sobre os instrumentos de indução de políticas públicas nacionais.

A análise documental e institucional realizada ao longo da pesquisa permitiu identificar que a simplificação normativa dos mecanismos de transferência - especialmente nas modalidades caracterizadas por menor exigência de projetos estruturados e menor rastreabilidade da autoria parlamentar - reduziu a capacidade de articulação entre a execução orçamentária e os instrumentos clássicos de planejamento governamental.

A investigação demonstrou que, quando desvinculadas de políticas públicas previamente estruturadas, essas transferências tendem a gerar alocações fragmentadas de recursos, dificultando a coordenação de investimentos de médio e longo prazo e ampliando a probabilidade de descontinuidade administrativa nas esferas subnacionais.

Os dados analisados em relatórios de auditoria e estudos de caso evidenciaram que parte significativa das transferências executadas nesse contexto produziu efeitos administrativos adversos na ponta da federação.

A ausência de projetos técnicos consistentes ou de demonstração prévia de capacidade institucional dos entes recebedores contribuiu para a ocorrência recorrente de obras inacabadas, aquisição de equipamentos incompatíveis com as necessidades locais ou criação de estruturas públicas cuja manutenção ultrapassa a capacidade fiscal dos municípios beneficiários. Esses resultados indicam que a descentralização de recursos financeiros, quando dissociada de critérios mínimos de planejamento e viabilidade administrativa, pode gerar passivos institucionais duradouros para os governos locais.

Ao mesmo tempo, partiu-se da premissa de que as emendas parlamentares podem produzir resultados positivos quando inseridas em arranjos institucionais mais estruturados. Transferências vinculadas a sistemas nacionais consolidados - como políticas públicas organizadas em redes federativas que exigem planos de trabalho, monitoramento administrativo e participação de instâncias de controle social - demonstraram maior capacidade de converter recursos orçamentários em resultados concretos para a população.

Esses casos indicam que o problema central não reside na participação do Poder Legislativo na alocação orçamentária, mas na ausência de mecanismos institucionais que conectem essa participação aos instrumentos de planejamento e avaliação de políticas públicas.

Com base nessas evidências, a pesquisa propôs a formulação da Matriz de Efetividade Alocativa (MEA) como um modelo analítico destinado a avaliar a consistência institucional das transferências orçamentárias. O modelo parte da hipótese de que a efetividade do gasto público depende da interação entre quatro dimensões fundamentais: transparência e rastreabilidade das transferências, vulnerabilidade social do território beneficiado, alinhamento da despesa ao planejamento estatal e capacidade administrativa do ente executor. A combinação dessas variáveis permite estimar a probabilidade de que determinada alocação de recursos seja convertida em política pública efetivamente implementada.

A elaboração conceitual da MEA foca a necessidade de discussão de que a ausência de articulação entre essas dimensões fator central para explicar as disfunções observadas na governança recente das transferências intergovernamentais. Em contextos nos quais decisões alocativas são tomadas sem consideração simultânea da vulnerabilidade social, da viabilidade técnica e da capacidade administrativa local, aumenta significativamente o risco de que recursos públicos sejam direcionados para iniciativas de baixa sustentabilidade institucional.

Nesse sentido, a MEA oferece um instrumento analítico capaz de integrar dimensões frequentemente tratadas de forma isolada na literatura sobre finanças públicas e federalismo fiscal.

Portanto, o fortalecimento da governança orçamentária brasileira depende menos da restrição da atuação parlamentar e mais da criação de mecanismos institucionais que condicionem a alocação de recursos à observância de critérios objetivos de planejamento, transparência e viabilidade administrativa. A incorporação de ferramentas analíticas baseadas em dados - como a própria Matriz de Efetividade Alocativa - pode contribuir para deslocar o debate sobre transferências intergovernamentais de uma lógica predominantemente política para uma lógica orientada por evidências, permitindo que a expansão da participação parlamentar no orçamento coexista com mecanismos robustos de racionalidade administrativa e responsabilidade fiscal.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e jurisdição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5595**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 15 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Medida Cautelar. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2056/2022 - Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Boletim de Jurisprudência, Brasília, DF, 2022.

CARVALHO, André Castro. **Finanças públicas e federação**. São Paulo: Almedina, 2023.

- CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2021.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- INSPER. **Emendas parlamentares do Brasil destoam do padrão dos países da OCDE**. São Paulo: Insper, 6 nov. 2024. Disponível em portal institucional.
- JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: RT, 2023.
- LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2023.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Políticas públicas e regulação**. São Paulo: RT, 2022.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 10. ed. São Paulo: RT, 2021.
- PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. **Painel de Emendas Parlamentares: Evolução Histórica (2020-2025)**. Brasília: CGU, 2026.
- SANTOS, Lenir. **SUS: a engenharia constitucional e institucional da saúde**. Campinas: Saberes, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 15. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.
- SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: RT, 2020.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Emendas de bancada “paralelas”, sem rastreabilidade, somaram R\$ 9,4 bilhões de 2020 a 2025**. São Paulo: Transparência Brasil, 2025.