

## **Emendas parlamentares e a governança no processo de elaboração do planejamento orçamentário**

**José Fábio Sousa Diogo**

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil  
fabio.diogo@seplag.ce.gov.br

**Naiana Corrêa Lima Peixoto**

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil  
naiana.lima@seplag.ce.gov.br

**Francisco Alves Severo Filho**

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil  
francisco.severo@seplag.ce.gov.br

**Luciana Capistrano da Fonsêca Moura**

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE, Brasil  
luciana.moura@seplag.ce.gov.br

### **Resumo**

Este artigo analisa como normas e arranjos institucionais condicionam a participação do Poder Legislativo na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), com foco nos mecanismos de governança que organizam a proposição, a validação e a consolidação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Parte-se do argumento de que a literatura, embora extensa sobre execução orçamentária, financiamento setorial e efeitos distributivos das emendas, dedica atenção insuficiente ao momento anterior da formulação do orçamento, em que se definem filtros de admissibilidade, parâmetros de compatibilidade com o planejamento e rotinas técnicas de processamento. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, baseada em análise documental e interpretação sistemática do marco normativo federal e de recorte subnacional ilustrativo referente ao Estado do Ceará. O corpus mobiliza a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, a Resolução nº 1/2006-CN e documentos normativos e operacionais associados à tramitação de emendas ao PLOA. Os resultados identificam três componentes interdependentes de governança: regramento específico da LDO, sistema informatizado integrado à elaboração do orçamento e capacitação técnica interinstitucional entre Executivo e Legislativo. Sustenta-se que tais elementos conformam um regime de intervenção condicionada, no qual a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento é preservada, mas exercida sob limites jurídicos, procedimentais e tecnológicos voltados à exequibilidade, rastreabilidade e coerência do ciclo PPA–LDO–LOA. Conclui-se que esse arranjo institucional contribui para reduzir inconsistências, assimetrias informacionais e retrabalho, ao mesmo tempo em que fortalece a governança orçamentária na fase de elaboração.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares; Governança orçamentária; Planejamento governamental; Capacidades estatais; Ceará.

## 1. Introdução

A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui etapa central do ciclo de planejamento governamental no Brasil, por traduzir prioridades públicas em programação anual de receitas e despesas. No arranjo institucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988, a LOA integra um sistema hierarquizado formado pelo Plano Plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orientam a formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Nesse processo, embora a iniciativa das peças orçamentárias seja atribuída ao Poder Executivo, a atuação do Poder Legislativo é indispensável, sobretudo na apreciação do PLOA e na proposição de emendas, em ambiente regido pelo princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

O debate acadêmico sobre emendas parlamentares é amplo e consolidado, mas se concentra majoritariamente em duas frentes: os efeitos distributivos e eleitorais das emendas e seus impactos na execução orçamentária e no financiamento de políticas públicas. Essa literatura é fundamental para compreender as relações entre Executivo e Legislativo e os desdobramentos da alocação de recursos, mas não esgota a análise do fenômeno. Antes da execução, existe uma etapa decisiva, frequentemente menos explorada, em que as emendas são submetidas a filtros normativos, exigências técnicas, critérios de compatibilidade com o sistema de planejamento e rotinas burocráticas que moldam o próprio alcance da intervenção legislativa no orçamento.

É justamente nesse ponto que se localiza o problema investigado neste artigo. Mais do que indagar quais efeitos as emendas produzem depois de aprovadas, busca-se compreender como normas e arranjos institucionais condicionam a sua formulação ainda na fase de elaboração da LOA. O argumento central sustenta que a participação parlamentar não se exerce em ambiente de liberdade decisória irrestrita, mas em regime de intervenção condicionada, no qual a prerrogativa de emendar é preservada, embora submetida a limites jurídicos, procedimentais e tecnológicos orientados pela coerência do ciclo PPA–LDO–LOA e pela necessidade de assegurar exequibilidade, rastreabilidade e integridade orçamentária.

Para desenvolver esse argumento, o artigo adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, articulando análise documental, interpretação sistemática do marco normativo federal e recorte subnacional ilustrativo. A experiência examinada localiza-se no Estado do Ceará, escolhido por tornar observáveis, de forma articulada, três mecanismos de governança relevantes para o problema: disciplina específica das emendas na LDO, sistema informatizado integrado ao processo de elaboração do PLOA e capacitação técnica ofertada pelo Executivo ao corpo técnico do Legislativo. A hipótese é que a combinação desses elementos permite organizar a participação parlamentar sem anulá-la, produzindo um arranjo institucional mais coordenado e tecnicamente consistente.

Além de preencher lacuna analítica na literatura, o estudo também dialoga diretamente com a agenda do II Congresso CONSEPLAN, especialmente nos debates sobre integração entre planejamento e orçamento, governança federativa, capacidades estatais e arranjos institucionais no setor público. Ao focalizar a fase de elaboração da LOA e explicitar a localidade da experiência analisada, o trabalho procura oferecer contribuição teórica e aplicada, útil tanto ao debate acadêmico quanto ao aperfeiçoamento de práticas institucionais em contextos federativos.

O artigo está organizado em sete seções, além das referências. Após esta introdução, a seção 2 apresenta a justificativa do estudo; a seção 3 explicita os objetivos; a seção

4 desenvolve o referencial teórico-conceitual; a seção 5 descreve a metodologia; a seção 6 expõe e discute os resultados do caso analisado; e a seção 7 sistematiza as conclusões.

## **2. Justificativa**

A elaboração da Lei Orçamentária Anual ocupa posição estratégica no ciclo de planejamento governamental, porque é nesse momento que diretrizes de médio prazo e prioridades públicas são convertidas em programação anual de receitas e despesas. Embora a Constituição de 1988 tenha estruturado o sistema PPA–LDO–LOA de forma hierarquizada, a tradução desse desenho normativo em práticas concretas depende da qualidade dos mecanismos de coordenação entre Executivo e Legislativo. Em outras palavras, o orçamento anual não resulta apenas da aplicação abstrata de regras jurídico-financeiras; ele também decorre de arranjos institucionais que organizam competências, informação, temporalidade decisória e formas de interação entre os Poderes.

Essa questão ganha especial importância no contexto do II Congresso CONSEPLAN, que valoriza contribuições teóricas, metodológicas e empíricas voltadas ao aperfeiçoamento institucional do planejamento e do orçamento público, com ênfase na governança federativa e nas capacidades estatais. O tema do artigo dialoga diretamente com esse escopo porque examina, em chave institucional, como a participação parlamentar na elaboração da LOA pode ser compatibilizada com a coerência do planejamento, a integridade do orçamento e a coordenação interinstitucional.

A literatura brasileira sobre emendas parlamentares é robusta, mas concentra-se, em grande medida, em duas agendas principais. A primeira examina a relação entre emendas, incentivos eleitorais, barganhas legislativas e distribuição territorial de recursos, com destaque para os estudos de Figueiredo e Limongi (2002; 2005; 2008), Pereira e Mueller (2002) e Arretche e Rodden (2004). A segunda enfatiza os efeitos das emendas na execução orçamentária e no financiamento de políticas setoriais, como mostram Baptista et al. (2012) e Ulinski et al. (2024), especialmente na área da saúde.

Essas contribuições são fundamentais, mas deixam em segundo plano uma etapa analiticamente anterior: a da elaboração do orçamento. Entre a prerrogativa constitucional de emendar e a posterior execução das programações aprovadas há um espaço institucional decisivo, no qual critérios de admissibilidade, filtros de compatibilidade com o PPA e a LDO, parametrizações tecnológicas e interações técnicas entre burocracias condicionam o próprio formato das emendas que chegam ao texto final da LOA. É precisamente nesse momento que se definem, com maior nitidez, os limites operacionais da participação parlamentar e os mecanismos de governança que organizam essa participação.

A contribuição central deste artigo consiste em formular e aplicar a noção de intervenção condicionada para interpretar a atuação do Legislativo no processo de elaboração do orçamento. Com isso, desloca-se o foco analítico da pergunta clássica sobre "quem ganha o quê" para uma questão anterior e institucionalmente mais fina: sob quais condições as emendas podem ser formuladas, filtradas, validadas e incorporadas ao PLOA sem romper a coerência do sistema de planejamento.

A expressão intervenção condicionada designa um arranjo no qual a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento permanece preservada, mas seu exercício se

submete a condicionantes jurídicos, procedimentais e tecnológicos que limitam a discricionariedade e qualificam a interação entre os Poderes. Trata-se, portanto, de categoria analítica voltada à fase de elaboração da LOA, e não à fase de execução orçamentária. Essa distinção é decisiva para a originalidade do trabalho e deve ser mantida ao longo de todo o artigo.

O recorte subnacional é pertinente porque permite observar, com nitidez, mecanismos concretos de governança que nem sempre aparecem de modo explícito nas análises centradas apenas no plano federal. No caso selecionado, a experiência do Estado do Ceará revela a presença articulada de três componentes institucionais: disciplina específica na LDO, sistema informatizado integrado à elaboração do PLOA e capacitação interinstitucional entre técnicos do Executivo e do Legislativo. Esses elementos tornam visível a dimensão operacional da governança orçamentária e oferecem evidências empíricas adequadas para sustentar a categoria de intervenção condicionada.

Além disso, o enfoque subnacional é coerente com a valorização, pelo próprio congresso, de experiências estaduais e municipais capazes de produzir aprendizado institucional e difusão de boas práticas. O caso analisado não é mobilizado como modelo universal, mas como evidência ilustrativa de que a participação legislativa na elaboração da LOA pode ser organizada por meios institucionais que conciliem coordenação, previsibilidade e respeito às competências constitucionais.

### **3. Objetivos**

#### **3.1 Objetivo geral**

Analisar como normas e arranjos institucionais condicionam a participação do Poder Legislativo na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual, com foco nos mecanismos de governança que organizam a proposição, a validação e a consolidação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.

#### **3.2 Objetivos específicos**

##### **3.2.1 Examinar como normas e arranjos institucionais condicionam a atuação parlamentar na elaboração da LOA**

O primeiro objetivo específico é examinar de que modo o marco normativo do ciclo PPA–LDO–LOA, associado às regras regimentais e procedimentais do processo orçamentário, delimita o escopo da atuação parlamentar e condiciona a apresentação de emendas ao PLOA.

##### **3.2.2 Identificar mecanismos de governança que qualificam a proposição de emendas ao PLOA**

O segundo objetivo é identificar mecanismos concretos de governança capazes de elevar a qualidade técnica das emendas, reduzir inconsistências formais e reforçar a compatibilidade das proposições com a estrutura programática e fiscal do orçamento.

##### **3.2.3 Analisar o papel do regramento da LDO, do sistema informatizado e da capacitação interinstitucional no processamento das emendas**

O terceiro objetivo é analisar, no recorte subnacional selecionado, o papel desempenhado pelo regramento específico da LDO, pelo sistema informatizado integrado ao PLOA e pela capacitação técnica interinstitucional como componentes articulados de um arranjo de intervenção condicionada.

## **4. Referencial teórico-conceitual**

### **4.1 Planejamento orçamentário e direito financeiro no arranjo constitucional brasileiro**

O orçamento público brasileiro deve ser compreendido como parte de um sistema de planejamento constitucionalmente estruturado. A Constituição Federal de 1988 organizou o ciclo PPA–LDO–LOA de forma integrada, atribuindo ao Plano Plurianual a função de estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital e programas de duração continuada; à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a função de orientar a elaboração do orçamento anual; e à Lei Orçamentária Anual, a função de estimar receitas e fixar despesas para o exercício financeiro. Esse desenho não apenas distribui funções normativas entre instrumentos distintos, mas também subordina a programação anual a um encadeamento prévio de prioridades e compatibilidades.

Nesse contexto, a LOA não é simples peça autorizativa dissociada de conteúdo programático. A Lei nº 4.320/1964 já havia conferido densidade técnico-jurídica à elaboração orçamentária ao disciplinar a estrutura do orçamento e seus demonstrativos. Posteriormente, a Lei Complementar nº 101/2000 reforçou a exigência de compatibilidade entre planejamento, responsabilidade fiscal e execução financeira. O resultado é um ambiente normativo em que o orçamento anual se apresenta como instrumento simultaneamente jurídico, político e administrativo, pois condensa prioridades governamentais, restrições fiscais e processos formais de deliberação.

Essa leitura aproxima-se da reflexão de Cardoso Júnior (2011), para quem o planejamento governamental não pode ser reduzido a ritual formal, devendo operar como capacidade estatal de coordenação e orientação da ação pública. Em chave semelhante, Lima et al. (2020) mostram que o planejamento, inclusive em nível subnacional, expressa capacidades estatais e limites institucionais das burocracias envolvidas. Aplicada ao tema deste artigo, essa perspectiva indica que a elaboração da LOA deve ser analisada como processo de coordenação institucional e não apenas como etapa formal de aprovação de dotações.

### **4.2 Relações Executivo–Legislativo no processo orçamentário**

A literatura sobre relações Executivo–Legislativo no Brasil atribui especial relevância ao processo orçamentário porque nele se condensam questões de representação, coordenação partidária, disciplina institucional e distribuição de recursos. Figueiredo e Limongi (2002; 2005) questionam interpretações que tratam a participação parlamentar no orçamento como manifestação quase automática de localismo, clientelismo ou voto pessoal. Para os autores, os resultados orçamentários não podem ser deduzidos diretamente de incentivos eleitorais, pois dependem da organização do processo decisório e da distribuição de direitos parlamentares.

Esse ponto é central para o presente artigo. A prerrogativa de emendar o orçamento é constitucionalmente assegurada, mas seu exercício está longe de ocorrer em ambiente institucional desestruturado. Ao contrário, a literatura mostra que a apreciação do orçamento se dá em contexto fortemente coordenado, no qual partidos, lideranças, relatores e regras regimentais organizam a participação do Congresso. Mesmo quando há espaço para apresentação de emendas, o Executivo preserva posição estratégica, seja pela iniciativa formal das peças orçamentárias, seja pelo domínio das informações técnicas e da arquitetura programática do orçamento.

Pereira e Mueller (2002), por sua vez, demonstram que os recursos institucionais do Executivo são decisivos para o controle do processo orçamentário em sistemas de presidencialismo de coalizão. Ainda que os parlamentares participem da definição do gasto, essa participação tende a ser mediada por regras e incentivos que limitam soluções descoordenadas. Figueiredo e Limongi (2008) aprofundam essa linha ao mostrar que o orçamento não se explica adequadamente por uma oposição simplista entre conflito e cooperação, mas por uma dinâmica em que a coordenação institucional molda o perfil das decisões.

Essa literatura ajuda a situar o argumento do artigo. Em vez de tratar a emenda parlamentar como intervenção livre sobre a proposta do Executivo, parte-se da premissa de que a atuação legislativa se insere em ambiente previamente estruturado por regras constitucionais, legais, regimentais e administrativas. A questão relevante, então, deixa de ser apenas a existência da prerrogativa de emendar e passa a ser o modo pelo qual essa prerrogativa é institucionalmente processada.

### **4.3 Capacidades estatais e governança aplicada ao orçamento público**

Para avançar nessa direção, o artigo mobiliza a literatura sobre arranjos institucionais e capacidades estatais. Gomide e Pires (2014) definem arranjos institucionais como o conjunto de regras, mecanismos e processos que organizam a coordenação de atores e interesses na implementação de políticas públicas. Nessa formulação, não basta olhar para competências formais; é necessário examinar como as instituições operam concretamente e quais capacidades produzem.

O modelo analítico desenvolvido por essa literatura distingue, de modo geral, duas dimensões complementares de capacidade estatal. A primeira é a técnico-administrativa, associada a recursos humanos, financeiros e tecnológicos, instrumentos de coordenação e estratégias de monitoramento. A segunda é a político-relacional, ligada à interação entre burocracias e atores do sistema representativo, à negociação institucional e à produção de cooperação em ambientes democráticos. Em termos sintéticos, políticas públicas não dependem apenas de autoridade jurídica, mas da capacidade de articular técnica e política em arranjos concretos.

Essa chave interpretativa é especialmente útil para o estudo do processo orçamentário. A elaboração da LOA envolve, de um lado, requisitos técnico-administrativos rigorosos: classificação orçamentária, compatibilização programática, limites quantitativos, regras fiscais, sistemas informacionais e prazos de consolidação. De outro, envolve interação político-relacional entre Poderes, assessorias, comissões e burocracias responsáveis pelo fluxo das emendas. A governança orçamentária, portanto, não se resume à produção da peça pelo Executivo nem à intervenção formal do Legislativo; ela resulta da capacidade de coordenar esses elementos sem comprometer a coerência do planejamento.

Cortez e Lotta (2022), ao analisarem política subnacional em outra agenda temática, mostram que capacidades técnico-administrativas e político-relacionais podem ser mutuamente reforçadas. Essa observação é relevante para o presente estudo porque permite compreender por que treinamento interinstitucional, mediação tecnológica e regramento normativo não são dimensões isoladas. Ao contrário, elas podem compor um mesmo arranjo institucional voltado a produzir resultados mais consistentes e previsíveis.

### **4.4 Emendas parlamentares e institucionalidade: limites, coordenação e compatibilização com o planejamento**

As emendas parlamentares devem ser compreendidas simultaneamente como instrumento de participação legislativa e como objeto de disciplina institucional. O fato de o Legislativo poder intervir no PLOA não significa que qualquer alteração seja juridicamente admissível ou tecnicamente exequível. A própria Constituição condiciona as emendas à compatibilidade com o PPA e a LDO, à indicação de recursos e ao respeito a vedações que preservam determinadas dotações. Em termos substantivos, isso significa que o direito de emendar se insere em um quadro normativo de contenção e coordenação.

A literatura também sugere que as emendas não podem ser lidas apenas como mecanismo financeiro. Baptista et al. (2012), ao tratar do orçamento federal da saúde, mostram que elas também expressam dinâmicas políticas e distributivas. Ulinski et al. (2024), em estudo sobre atenção primária à saúde, evidenciam que a ampliação de repasses por emendas produz efeitos relevantes sobre o financiamento local. Embora esses estudos se concentrem na execução, eles reforçam indiretamente a importância da etapa anterior: quanto mais relevantes forem os efeitos das emendas, maior a necessidade de observar como elas são conformadas, filtradas e organizadas antes de ingressarem no orçamento aprovado.

É nesse ponto que a institucionalidade da fase de elaboração se torna analiticamente central. Regras específicas na LDO, filtros de admissibilidade, exigências de compatibilidade programática, parametrizações em sistemas informatizados e comunicação de impedimentos técnicos não são detalhes meramente burocráticos. Eles compõem mecanismos de governança que moldam a própria forma da participação legislativa. Assim, a institucionalização das emendas não deve ser vista apenas como limite externo à política, mas como condição de possibilidade para sua incorporação ordenada ao orçamento.

#### **4.5 Intervenção condicionada como chave analítica**

Com base nesse diálogo entre direito financeiro, relações Executivo–Legislativo e literatura de capacidades estatais, propõe-se a noção de intervenção condicionada. O conceito designa modalidade de participação legislativa na elaboração da LOA em que a prerrogativa de emendar é preservada, porém exercida sob condicionantes normativos, procedimentais e tecnológicos destinados a assegurar compatibilidade com o sistema de planejamento, integridade orçamentária e exequibilidade técnica.

A utilidade da categoria está em evitar dois reducionismos. O primeiro é o de interpretar a participação parlamentar como manifestação irrestrita de vontade política, desconsiderando os filtros institucionais que moldam o processo. O segundo é o de supor que o controle técnico do Executivo anula a atuação do Legislativo. A ideia de intervenção condicionada permite captar justamente a coexistência entre participação e disciplina institucional: o Legislativo intervém, mas intervém em ambiente coordenado e sob critérios previamente definidos.

Essa formulação também ajuda a reposicionar o debate sobre governança orçamentária. Em vez de opor autonomia política e tecnicidade burocrática, o conceito mostra que a qualidade do processo decisório pode depender da articulação entre ambas. Quando regras da LDO, sistemas informatizados e capacitação interinstitucional operam de forma integrada, o resultado não é a supressão da política, mas sua organização em moldes compatíveis com o planejamento e com as capacidades administrativas disponíveis. É essa hipótese que será testada no recorte subnacional examinado no artigo.

## **5. Metodologia**

### **5.1 Abordagem qualitativa e natureza jurídico-institucional da pesquisa**

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza jurídico-institucional, porque seu problema central não é medir quantitativamente o volume global de emendas, mas compreender como normas e arranjos institucionais estruturam a participação do Legislativo na elaboração da LOA. O foco recai sobre regras, procedimentos, rotinas e mecanismos de coordenação que condicionam a formulação das emendas antes da aprovação do orçamento. Trata-se, portanto, de investigação orientada à interpretação de dispositivos normativos e de evidências documentais capazes de revelar o funcionamento institucional do processo orçamentário.

### **5.2 Estratégia metodológica: análise documental e interpretação sistemática**

A estratégia metodológica combina análise documental com interpretação sistemática. De um lado, são examinados textos normativos e documentos operacionais relacionados à elaboração orçamentária e à tramitação das emendas. De outro, esses materiais são interpretados à luz da literatura de direito financeiro, relações Executivo–Legislativo e capacidades estatais. O objetivo é identificar nexos entre desenho normativo, mediação burocrática e resultados institucionais observáveis.

Não se trata de reconstruir exaustivamente toda a tramitação orçamentária, nem de avaliar os efeitos distributivos das emendas já executadas. O recorte concentra-se na fase de elaboração do PLOA e nos mecanismos que organizam a proposição, a análise técnica e a consolidação das emendas parlamentares. Essa delimitação é coerente com o problema de pesquisa e com a contribuição original pretendida pelo artigo.

### **5.3 Corpus normativo federal**

#### **5.3.1 Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal constitui a base do corpus analítico por estabelecer o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, definir a iniciativa do Executivo nas leis orçamentárias e disciplinar a apreciação parlamentar das peças do ciclo PPA–LDO–LOA. É também nela que se encontram as balizas constitucionais das emendas ao orçamento, especialmente quanto à exigência de compatibilidade com o planejamento e à proteção de determinadas dotações.

#### **5.3.2 Lei nº 4.320/1964**

A Lei nº 4.320/1964 integra o corpus por definir a forma e o conteúdo do orçamento público, além de fornecer categorias e estruturas indispensáveis à compreensão da peça orçamentária. Sua relevância para o estudo reside no fato de que a admissibilidade e a operacionalização das emendas dependem da linguagem técnico-contábil e programática por ela consolidada.

#### **5.3.3 Lei Complementar nº 101/2000**

A Lei de Responsabilidade Fiscal é mobilizada porque reforça a articulação entre planejamento, equilíbrio fiscal, demonstrativos e execução, funcionando como elemento de densificação do ciclo orçamentário. Ainda que o foco do artigo não seja a execução, a LRF é importante para mostrar que a elaboração da LOA não ocorre

em vazio normativo, mas sob exigências de compatibilidade e responsabilidade que influenciam a forma legítima de intervenção parlamentar.

#### **5.3.4 Resolução nº 1/2006-CN**

A Resolução nº 1/2006-CN compõe o corpus por organizar, no plano regimental, a tramitação das matérias orçamentárias no Congresso Nacional. Sua presença na pesquisa é relevante para evidenciar que a participação legislativa no orçamento é institucionalmente mediada por procedimentos e por instâncias específicas de apreciação, reforçando a ideia de que a prerrogativa de emendar se exerce em ambiente regulado.

#### **5.4 Recorte subnacional ilustrativo e critérios de seleção**

Como recorte subnacional ilustrativo, analisa-se o Estado do Ceará. A escolha decorre de três razões principais. A primeira é a existência de disciplina explícita, na LDO estadual, para a apresentação e o processamento de emendas ao PLOA, com definição de limites, filtros e salvaguardas. A segunda é a presença de solução informatizada integrada ao fluxo de elaboração do orçamento, permitindo observar a mediação tecnológica como componente de governança. A terceira é a ocorrência de capacitação técnica entre Executivo e Legislativo, elemento que torna visível a dimensão político-relacional do arranjo examinado.

O caso é mobilizado como estudo ilustrativo de institucionalização de controles na fase de elaboração orçamentária. Ele não é tratado como amostra representativa de todos os entes federativos, mas como evidência empírica adequada para observar, em detalhe, a articulação entre regramento da LDO, sistema informatizado e treinamento técnico. O valor analítico do caso decorre justamente de sua capacidade de tornar observáveis, em um único contexto, mecanismos institucionais que frequentemente permanecem dispersos ou implícitos em outros arranjos orçamentários.

#### **5.5 Limites analíticos do estudo**

O estudo apresenta limites que devem ser explicitados. Em primeiro lugar, trata-se de pesquisa qualitativa e documental, o que significa que suas conclusões não pretendem generalização estatística. Em segundo lugar, o artigo não examina a execução posterior das emendas nem seus efeitos fiscais ou distributivos setoriais, matéria já amplamente explorada por parte da literatura. Em terceiro lugar, o recorte temporal e empírico concentra-se em um caso subnacional específico, selecionado por sua capacidade de tornar observáveis os mecanismos institucionais de interesse.

Esses limites, contudo, não enfraquecem a contribuição do trabalho. Ao contrário, são coerentes com seu propósito: oferecer uma interpretação teórica e institucional da fase de elaboração do orçamento, identificar mecanismos concretos de governança e propor a categoria de intervenção condicionada como ferramenta analítica para pesquisas futuras em outros entes e contextos federativos. A partir dessa base metodológica, passa-se à análise dos resultados do caso selecionado, com foco nos três componentes que estruturam o modelo de governança observado: o regramento específico da LDO, a mediação tecnológica por sistema informatizado e a capacitação técnica interinstitucional.

### **6. Resultados e Discussão**

A análise do caso subnacional ilustrativo — o Estado do Ceará — revela um modelo de governança orçamentária estruturado em três componentes interdependentes que operacionalizam a participação legislativa na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Esses componentes configuram o que se denomina, neste estudo, de intervenção condicionada: um arranjo institucional que preserve a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento, mas a submete a parâmetros técnicos, procedimentais e tecnológicos definidos pelo Poder Executivo.

## **6.1 Componente I — Regramento específico da LDO: da permissão constitucional à disciplina operacional**

### **6.1.1 A LDO como instrumento de adensamento normativo das emendas / Ações orçamentárias como filtros de racionalidade técnica**

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no art. 166, que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, cabendo a comissão mista examinar e emitir parecer sobre emendas (Brasil, 1988). Todavia, a permissão constitucional para emendar não implica ausência de condicionantes. Conforme Figueiredo e Limongi (2005, p. 737), "nas análises das relações entre o Executivo e o Legislativo, a prerrogativa congressual de emendar o orçamento tem um papel de destaque". No caso cearense, a LDO 2026 dedica os artigos 32 a 37 à disciplina das emendas ao PLOA, estabelecendo que estas devem observar o art. 204 da Constituição Estadual, a Lei nº 4.320/1964, as regras da própria LDO e a estrutura programática do PPA 2024-2027 (Ceará, 2025). Esse encadeamento normativo evidencia a subordinação hierárquica das emendas parlamentares ao sistema de planejamento, configurando o que Gomide e Pires (2014) denominam arranjo institucional de políticas públicas.

Um dos achados centrais refere-se à criação de ações orçamentárias específicas para receber as emendas parlamentares. Conforme disposto no art. 33 da LDO 2026, o PLOA consignará recursos nos Encargos Gerais do Estado em duas ações distintas: (i) ação para emendas de caráter geral, no valor de R\$ 30.000.000,00; e (ii) ação para emendas no âmbito do PCF, no valor de R\$ 46.000.000,00 (Ceará, 2025). Essa configuração opera como filtro de racionalidade técnica: delimita onde as emendas podem incidir, evitando a pulverização de recursos; vincula as emendas a programas preexistentes, assegurando compatibilidade com o PPA; e facilita o monitoramento. À luz de Gomide e Pires (2014), arranjos institucionais eficazes combinam capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais, permitindo que a participação ocorra em bases coordenadas.

### **6.1.2 Tetos quantitativos e fluxos procedimentais / Salvaguardas de integridade orçamentária**

A LDO estabelece limites quantitativos: cada parlamentar tem direito a 1/46 avos do valor de cada ação orçamentária, com valor mínimo de R\$ 20.000,00 por ação destinatária, impedindo fracionamento excessivo (Ceará, 2025). Esses parâmetros dialogam com Pereira e Mueller (2002), que demonstram que o uso estratégico da liberação das emendas propicia ao Executivo ganhos de coordenação política. Ao estabelecer tetos e pisos já na fase de elaboração, a LDO antecipa esse mecanismo de coordenação. O §10 do art. 33 estabelece que a Seplag terá prazo mínimo de dez dias úteis antes da votação na Comissão de Orçamento para analisar as propostas

(Ceará, 2025). Conforme Figueiredo e Limongi (2008), as decisões que afetam o perfil orçamentário são tomadas em ambiente de forte coordenação institucional.

Os artigos 34 a 37 da LDO 2026 estabelecem salvaguardas adicionais. O art. 34 determina que emendas somente poderão anular recursos das ações específicas do art. 33, vedando a realocação de outras unidades orçamentárias (Ceará, 2025). Isso preserva a estrutura original do PLOA. Como observam Figueiredo e Limongi (2005), o controle do processo pelo Executivo é de tal ordem que os parlamentares não dispõem de margem irrestrita para propor agendas orçamentárias alternativas. O art. 36 veda emendas que destinem recursos do Tesouro para empresas estatais não dependentes. O art. 37 tipifica impedimentos técnicos, incluindo objeto impreciso e incompatibilidade com o PPA.

## **6.2 Componente II — Sistema Informatizado: tecnologia como instrumento de governança**

O segundo componente do modelo de governança refere-se à adoção de sistema informatizado para operacionalizar a proposição, validação e consolidação das emendas. Trata-se de solução tecnológica desenvolvida pela Seplag que centraliza o fluxo de trabalho relacionado às emendas ao PLOA. Diferentemente dos sistemas voltados à execução orçamentária, que operam após a aprovação da LOA, o sistema em análise atua na fase anterior, organizando a interação entre Legislativo e Executivo durante a tramitação do PLOA.

A integração com a base de dados original do PLOA permite aos parlamentares visualizarem as ações orçamentárias disponíveis, seus valores e vinculações programáticas, reduzindo erros de classificação. Conforme Gomide e Pires (2014), os indicadores de capacidade técnico-administrativa incluem recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além de estratégias de monitoramento e avaliação. A parametrização do sistema conforme o normativo vigente é característica relevante: tetos quantitativos, valores mínimos, vedações e impedimentos da LDO são incorporados como regras de validação automática, de modo que propostas inconsistentes são bloqueadas antes de sua formalização.

Dados preliminares indicam redução de mais de 3.000 emendas em PLOAs anteriores para menos de 1.000 no PLOA 2026. Essa redução não decorre de cerceamento da participação parlamentar, mas da eliminação de propostas inconsistentes ou redundantes. Cortez e Lotta (2022) destacam que os indicadores de capacidade técnico-administrativa incluem recursos tecnológicos, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação. Sob essa ótica, a ferramenta digital examinada não representa apenas apoio operacional, mas elemento constitutivo da governança orçamentária na fase de elaboração.

## **6.3 Componente III — Capacitação Técnica: coordenação interinstitucional e redução de assimetrias**

O terceiro componente aborda um problema estrutural das relações Executivo–Legislativo no processo orçamentário: a assimetria informacional. O Poder Executivo, por deter a iniciativa e os recursos técnicos para elaboração do orçamento, possui conhecimento especializado que raramente está disponível ao Legislativo em igual medida. Figueiredo e Limongi (2001) identificam esse desequilíbrio como característica estrutural do presidencialismo brasileiro pós-1988.

Para mitigar essa assimetria, o modelo cearense incorpora ações de capacitação técnica ofertadas pelo Executivo ao corpo técnico do Legislativo. Essas capacitações abordam tanto aspectos normativos — regras da LDO, limites e vedações — quanto operacionais — uso do sistema informatizado. Esse componente evidencia a dimensão político-relacional da governança, na medida em que a qualificação do processo depende não apenas de controles técnicos, mas também da produção de interação, coordenação e aprendizado entre burocracias de Poderes distintos. Os resultados incluem redução do retrabalho, diminuição de conflitos entre Poderes e maior celeridade na tramitação. Cortez e Lotta (2022) mostram, nesse sentido, que capacidades técnico-administrativas podem ser construídas a partir de sua relação direta com capacidades político-relacionais.

#### **6.4 Síntese dos achados: o modelo de governança da fase de elaboração e seus impactos mensuráveis**

A análise dos três componentes permite caracterizar o modelo de governança cearense como exemplo concreto de intervenção condicionada na fase de elaboração orçamentária. Esse conceito designa arranjos institucionais em que a participação do Legislativo no processo orçamentário é preservada, mas submetida a condicionantes técnicos, procedimentais e tecnológicos que asseguram a qualidade e a exequibilidade das emendas parlamentares.

Os três componentes identificados — regramento específico da LDO, sistema informatizado e capacitação técnica — operam de forma interdependente, configurando um arranjo institucional coerente. Gomide e Pires (2014) esclarecem que, no contexto democrático, a capacidade estatal pode ser entendida a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político. O regramento normativo e o sistema tecnológico correspondem ao primeiro; a capacitação, ao segundo.

Os impactos mensuráveis desse modelo incluem a redução de mais de 3.000 emendas para menos de 1.000 em um único ciclo orçamentário, a diminuição de emendas tecnicamente inconsistentes e o fortalecimento da coordenação entre Executivo e Legislativo. Como destacam Pereira e Mueller (2002), a gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança fragilidades potenciais dos sistemas eleitoral, partidário e federativo. À luz do referencial teórico mobilizado, o caso cearense demonstra que a tensão entre prerrogativas do Executivo e participação do Legislativo pode ser equacionada por meio de arranjos institucionais que combinem capacidades técnico-administrativas e político-relacionais. O modelo de intervenção condicionada oferece contribuição tanto teórica — ao propor categoria analítica original aplicada à fase de elaboração — quanto institucional — ao identificar práticas replicáveis em outros contextos federativos.

### **7. Conclusão**

O artigo partiu do problema de compreender como a participação do Poder Legislativo na fase de elaboração da Lei Orçamentária Anual é institucionalmente condicionada por normas, procedimentos e instrumentos de coordenação. Em lugar de concentrar a análise na execução posterior das emendas parlamentares ou em seus efeitos distributivos, o estudo deslocou a atenção para a etapa de formulação do PLOA, argumentando que é nesse momento que se definem os contornos efetivos da intervenção legislativa sobre o orçamento. A hipótese central sustentou que essa participação não se realiza em ambiente de liberdade decisória irrestrita, mas sob um

regime de intervenção condicionada, compatível com a lógica do ciclo PPA–LDO–LOA e com o princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes.

A análise desenvolvida permitiu confirmar essa hipótese. O exame do caso subnacional do Estado do Ceará evidenciou que a participação parlamentar na elaboração da LOA pode ser organizada por um arranjo institucional composto por três elementos articulados: regramento específico na LDO, sistema informatizado integrado ao processo de elaboração do PLOA e capacitação técnica ofertada pelo Executivo ao corpo técnico do Legislativo. Tomados em conjunto, esses componentes demonstram que a prerrogativa de emendar o orçamento não é suprimida, mas disciplinada por condicionantes que delimitam escopo, impõem filtros de admissibilidade, reduzem inconsistências técnicas e qualificam o fluxo de interação entre os dois Poderes.

Do ponto de vista teórico, o principal resultado do estudo está na proposição da categoria de intervenção condicionada como chave analítica para compreender a fase de elaboração do orçamento. A utilidade do conceito reside em evidenciar que a governança orçamentária não pode ser reduzida nem à iniciativa formal do Executivo, nem à participação parlamentar abstratamente assegurada pela Constituição. Entre esses dois polos existe um conjunto de mecanismos institucionais que organiza a política por meio da técnica e, simultaneamente, organiza a técnica a partir de escolhas políticas sobre coordenação, controle e cooperação. Assim, o conceito proposto permite captar a coexistência entre participação legislativa e disciplina institucional, evitando tanto a leitura de que as emendas exprimem vontade política livre de constrangimentos quanto a interpretação de que o predomínio técnico do Executivo elimina a agência do Legislativo.

Do ponto de vista empírico, o caso analisado mostra que a combinação entre regramento normativo, tecnologia e capacitação produz efeitos observáveis sobre a qualidade do processo orçamentário. A redução expressiva do número de emendas, a diminuição de proposições inconsistentes, o aumento da rastreabilidade e a maior previsibilidade na tramitação sugerem que o modelo de governança examinado favorece padrões mais elevados de coordenação institucional. Em vez de representar obstáculo à participação parlamentar, esse arranjo parece torná-la mais compatível com o planejamento governamental, com a estrutura programática do orçamento e com a racionalidade administrativa exigida na elaboração da LOA.

Esses resultados também têm implicações relevantes para o debate sobre capacidades estatais. O estudo mostrou que a dimensão técnico-administrativa da governança — expressa no sistema informatizado, nas regras de validação e nos filtros de compatibilidade — não opera de modo isolado. Ela depende de uma dimensão político-relacional, visível na interação entre Executivo e Legislativo, no compartilhamento de informação e na capacitação interinstitucional. Isso reforça a literatura que sustenta a complementaridade entre capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, especialmente em contextos democráticos nos quais a produção de políticas públicas depende de coordenação entre atores com competências distintas, mas interdependentes.

No plano institucional, o trabalho sugere que práticas como as identificadas no Ceará podem contribuir para o aperfeiçoamento da governança do planejamento orçamentário em outros entes federativos. Não se trata de afirmar replicação automática de modelos, já que cada contexto possui peculiaridades normativas, organizacionais e políticas. Ainda assim, a evidência analisada indica que regras

claras na LDO, instrumentos tecnológicos integrados ao PLOA e ações de capacitação compartilhada constituem caminhos plausíveis para reduzir assimetrias, padronizar procedimentos e melhorar a qualidade das emendas parlamentares sem esvaziar a participação do Legislativo.

Por fim, o estudo também delimita agenda de pesquisa futura. A categoria de intervenção condicionada poderá ser testada em outros estados, em experiências municipais e no próprio plano federal, permitindo comparar graus distintos de institucionalização da fase de elaboração orçamentária. Também será relevante investigar em que medida, diferentes arranjos de governança na fase de formulação repercutem, posteriormente, na execução das emendas, na qualidade do gasto e na coerência entre planejamento e orçamento. Ao concentrar-se na etapa de elaboração, este artigo não encerra o debate sobre emendas parlamentares, mas oferece uma nova porta de entrada para sua compreensão: a de que a governança do orçamento começa antes da execução, no modo como a intervenção legislativa é institucionalmente estruturada.

Em síntese, conclui-se que a participação do Poder Legislativo na elaboração da LOA, por meio de emendas ao PLOA, ocorre em regime de intervenção condicionada, orientado pela coerência do ciclo PPA–LDO–LOA e pelo princípio constitucional de independência e harmonia entre os Poderes. O estudo evidencia que o regramento específico da LDO, o sistema informatizado desenvolvido e mantido pelo Executivo e a capacitação técnica ofertada ao corpo técnico do Legislativo constituem componentes decisivos para qualificar o processo, reduzir assimetrias e fortalecer a governança orçamentária. Com isso, o artigo oferece contribuição simultaneamente teórica e aplicada ao debate sobre planejamento, orçamento e governança federativa no Brasil.

## **8. Referências**

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de; GARCIA, Marcia; ANDRADE, Carla Lourenço Tavares de; GERASSI, Camila Duarte. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos

Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília, DF: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, 1584).

CEARÁ. Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2025.

CORTEZ, Ana Claudia Salgado; LOTTA, Gabriela Spanghero. Arranjos institucionais e capacidades estatais em nível subnacional: a política de educação em direitos humanos de São Paulo. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 27, n. 86, e83709, 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (ed.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.

LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

ULINSKI, Karla Giovana Bavaresco; CARVALHO, Brígida Gimenez; VIEIRA, Fabiola Sulpino; RODRIGUES, Renne; LIMA, Luciana Dias de. Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, e00007323, 2024.