NOTA DE ECONOMIA

QUEM DECIDE O GASTO? EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

Outubro de 2026

TRANSFORMA
ECONOMIA UNICAMP

Central das Emendas

Autores

Bruno Bondarovsky

Engenheiro de Computação pela PUC-Rio, especialista em Gestão Pública pelo CLP e em Marketing pelo COPPEAD, e pesquisador associado da PUC-Rio. É Diretor-presidente da Central das Emendas

Renato Elman

Economista pela UFRJ e especialista em Processo Legislativo e Formação Política. É Diretor de Conteúdo e Relações Institucionais da Central das Emendas.

Este relatório foi elaborado em parceria entre a Central das Emendas e o Transforma com o objetivo de contribuir para o debate público sobre as emendas parlamentares e seus impactos sobre o orçamento público brasileiro.

Nota de Economia nº 25. Central das Emendas e Transforma/Unicamp.

Central das Emendas

TRANSFORMA ECONOMIA UNICAMP

ÍNDICE

ÍNDICE.....2

RESUMO EXECUTIVO..... 3

I INTRODUÇÃO..... 6

II METODOLOGIA.....7

III PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS..... 8

IV TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO E EVOLUÇÃO DOS VALORES..... 10

IV. 1 Tipos de emendas..... 10

IV. 2 Participação das emendas nas despesas discricionárias..... 12

IV. 3 Emendas Pix.....14

IV. 4 Função.....15

IV. 5 Subfunção..... 17

IV. 6 Grupo de Natureza de Despesa..... 18

IV. 7 Modalidades de aplicação..... 19

IV. 8 Municípios..... 20

V PRINCIPAIS PROBLEMAS, CRÍTICAS E CONSIDERAÇÕES..... 23

VI REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 26

VII APÊNDICE.....31

RESUMO EXECUTIVO

- A obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares ao orçamento passou a vigorar a partir da Lei Orçamentária Anual de 2014. Inicialmente, a impositividade alcançava apenas as emendas individuais, em montante equivalente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) arrecadada no exercício anterior, distribuído uniformemente entre deputados e senadores. Cada parlamentar pôde apresentar até R$ 14,7 milhões em emendas individuais impositivas ao orçamento de 2014.
- A Emenda Constitucional nº 126, de 2022, ampliou para 2% da RCL o montante a ser destinado às emendas individuais, sendo 1,55% destinado aos deputados federais e 0,45% aos senadores.
- Desde 2016, a impositividade alcança também as emendas de bancada. Atualmente, correspondem a 1% da RCL arrecadada no ano anterior. As emendas de bancada são distribuídas uniformemente entre as bancadas de parlamentares de cada unidade da federação.
- O valor anual previsto para as emendas de comissão, a partir de 2025, é de R$ 11,5 bilhões, acrescido da inflação. Apesar das emendas de comissão não serem de execução obrigatória, elas têm sido executadas quase em sua integralidade.
- Enquanto os valores nominais empenhados das despesas discricionárias definidas pelo Poder Executivo passaram de R$ 149,2 bilhões, em 2014, para R$ 177,2 bilhões, em 2025 - um crescimento de 18,7% -, as despesas discricionárias definidas pelo Poder Legislativo por meio das emendas passaram de R$ 6,1 bilhões para R$ 47,1 bilhões no mesmo período (2014-2025), um aumento de 666,5%.
- Em termos reais (a preços de dezembro de 2025, deflacionados pelo IPCA), entre 2014 e 2025, o total das despesas discricionárias empenhadas caiu 20,8%, passando de R$ 283,3 bilhões para R$ 224,2 bilhões. Essa queda decorre da diminuição de 34,9% das despesas discricionárias definidas pelo Poder Executivo, que passaram de R$ 272,1 bilhões, em 2014, para R$ 177,2 bilhões, em 2025. Já as despesas discricionárias definidas pelo Poder Legislativo por meio das emendas, em sentido oposto, cresceram 320,3% no período, passando de R$ 11,2 bilhões para R$ 47,1 bilhões.
- A parcela das despesas discricionárias empenhadas definida pelo Legislativo, via emendas, passou de 4,0%, em 2014, para 21,0%, em 2025, evidenciando transferência de poder orçamentário do Executivo para o Legislativo.
- Em 2025, as emendas individuais corresponderam a 51,6% do total empenhado com emendas ao orçamento, seguidas pelas emendas de bancada com 24,5%, e das emendas de comissão, 23,9%. Em valores, as

emendas individuais empenhadas totalizaram R$ 24,3 bilhões, as de bancada R$ 11,6 bilhões e as de comissão R$ 11,2 bilhões, de um total de R$ 47,1 bilhões.

- Com relação aos valores disponibilizados para emendas em 2025, coube a cada deputado federal R$ 37,3 milhões, a cada senador R$ 68,5 milhões, e a cada bancada R$ 458,9 milhões.
- A função Saúde concentra 51,0% do valor total empenhado em emendas, seguida pelas funções Urbanismo, 13,2%, e Encargos Especiais, 11,3%. É em Encargos Especiais que são contabilizadas as Emendas Pix, correspondendo a 96% do total empenhado nesta função.
- A principal forma de aplicação dos recursos das emendas é pelo repasse aos municípios (prefeituras e seus órgãos), representando 69,1% do total empenhado. As transferências a estados e ao Distrito Federal correspondem a 14,3% e a modalidade Aplicações Diretas, correspondente à execução direta feita pelos ministérios e demais órgãos federais, a 12,3% do total.
- R$ 12,9 bilhões, equivalentes a 4,2% do total empenhado com emendas, foram destinados a instituições privadas sem fins lucrativos, escolhidas pelos parlamentares sem obrigatoriedade de chamamento público ou processo licitatório.
- A distribuição entre os municípios é nitidamente desigual. Enquanto os quatro municípios com os maiores valores empenhados per capita receberam mais de R$ 30 mil por habitante, os quatro com os menores valores receberam menos de R$ 100 por habitante.
- As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) representaram importantes avanços para a transparência e rastreabilidade das emendas. A exigência de identificação dos autores das indicações de beneficiários, de apresentação prévia de plano de trabalho para as Emendas Pix, a vedação das emendas de relator (RP-9) e a reafirmação da aplicação dos parâmetros constitucionais para as emendas de todos os entes destacam-se neste aspecto.
- O modelo atual das emendas parlamentares carece de critérios técnicos obrigatórios que orientem a alocação dos recursos. Também é necessário estabelecer mecanismos que permitam avaliar os resultados obtidos e as metas definidas pelos próprios parlamentares.
- O grande volume de recursos disponíveis por meio das emendas orçamentárias tende a reforçar o capital político de parlamentares nas disputas eleitorais, podendo impactar na renovação da representação política.

LISTA DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

FIGURAS

Figura 1: Principais marcos normativos das emendas impositivas federais, 2013-2024 • p. 9

TABELAS

Tabela 1: Evolução do valor empenhado com Emendas, por Tipo (em R$ mil), 2014-2026 • p. 11

Tabela 2: Evolução das Despesas Discricionárias (em R$ mil), 2014-2026 • p. 13

Tabela 3: Evolução das Emendas Pix (em R$ mil), 2020-2026 • p. 14

Tabela 4: Emendas por Função e tipo (em R$ mil), 2014-2026 • p. 16

Tabela 5: Emendas por Subfunção (em R$ mil), 2014-2026 • p. 17

Tabela 6: Evolução das Emendas por GND (em % do total), 2014-2026 • p. 19

Tabela 7: Emendas por Modalidade de Aplicação (em R$ mil), 2014-2026 • p. 20

Tabela 8: Maiores valores empenhados, por município (em R$), 2015-2026 • p. 21

Tabela 9: Menores valores empenhados, por município (em R$), 2015-2026 • p. 21

Tabela 10: Maiores valores empenhados per capita, por município (em R$), 2015-2026 • p. 22

Tabela 11: Menores valores empenhados per capita, por município (em R$), 2015-2026 • p. 22

GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do valor empenhado com Emendas, por Tipo (em R$ mil), 2014-2026 • p. 12

Gráfico 2: Evolução das Despesas Discricionárias (em R$ mil), 2014-2026 • p. 13

Gráfico 3: Emendas por Função (% do total), 2014-2026 • p. 15

Gráfico 4: Evolução das Emendas por GND (% do total), 2014-2026 • p. 18

TABELAS DO APÊNDICE

Tabela A1: Evolução real das despesas discricionárias empenhadas (em R$ mil de dez/2025, IPCA fim de período), 2014-2025 • p. 31

Tabela A2: Síntese da evolução das despesas discricionárias empenhadas, 2014-2025 • p. 32

INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares ao orçamento ganharam grande importância no mundo político brasileiro nos últimos anos. Com a implementação da obrigatoriedade de execução de programações incluídas nas leis orçamentárias por meio de emendas, o Congresso Nacional assumiu controle sobre parcela significativa do orçamento federal, afetando a dinâmica política nacional.

A impositividade das emendas começou a vigorar no orçamento federal de 2014, conforme estabelecido na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Inicialmente, a obrigatoriedade de execução recaía apenas sobre as emendas de autoria individual, em valor correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida arrecadada no exercício anterior, sendo repartido uniformemente entre os deputados federais e senadores.

A partir de 2015, com a aprovação de emendas à Constituição, as emendas impositivas passaram a alcançar outros tipos de autoria, ao mesmo tempo em que houve ampliação significativa do montante reservado a elas. Em termos nominais, as emendas apresentadas em 2014 totalizaram R$ 6 bilhões, passando para R$ 50 bilhões em 2026.

Em 2014, cada parlamentar pôde apresentar R$ 14,7 milhões em emendas impositivas individuais. Já em 2026, cada Deputado Federal teve disponíveis R$ 40,3 milhões e cada Senador R$ 74 milhões em emendas individuais. Além das emendas individuais, atualmente, os parlamentares também contam com as emendas de bancada e de comissão.

Em 2026, as emendas de bancada e comissão apresentadas totalizam R$ 23,3 bilhões, ou R$ 39,3 milhões adicionais por parlamentar, em média.

O modelo de emendas impositivas ao orçamento brasileiro possibilita que os parlamentares definam ações a serem executadas independentemente de critérios técnicos, que escolham quem receberá os recursos para a realização dessas ações, além de disporem de elevados valores a serem distribuídos. São dezenas de milhões de reais, todos os anos, para serem utilizados em ações e serviços à população a critério de cada parlamentar. Os congressistas se apresentam e são reconhecidos como quem possibilitou a execução dessas ações, em um contexto de enorme carência de serviços públicos e marcante desigualdade social.

Os membros do Congresso Nacional se tornaram responsáveis diretos pela definição de como esses bilhões de reais são executados, assumindo papel tradicionalmente reservado ao Poder Executivo. Em um quadro de restrição orçamentária, os

deputados federais e senadores viraram uma fonte de recursos essencial para a execução de políticas públicas e ministérios se tornaram solicitantes e dependentes desses recursos para executarem suas políticas.

O presente relatório tem por objetivo apresentar um quadro geral sobre as emendas ao orçamento da União, trazendo os principais marcos normativos que as estabeleceram e regulamentam, seus tipos e características, a evolução dos valores a elas destinados com suas principais desagregações, bem como considerações sobre o modelo e seus impactos.

O objetivo é disponibilizar informações sistematizadas e aprofundar o conhecimento sobre o tema, favorecendo reflexões sobre o modelo e subsidiando os debates sobre as emendas parlamentares, seus impactos e os desafios para a sociedade brasileira.

II METODOLOGIA

Para este relatório, foram utilizados os dados sobre o orçamento federal disponibilizados pelo Painel do Orçamento Federal[1], do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e pelo Portal da Transparência, da Controladoria-Geral da União (CGU), tanto em consulta aos painéis sobre a execução das emendas[2], quanto em sua base de dados abertos sobre emendas[3].

Foram consideradas apenas as emendas parlamentares com marcadores de Resultado Primário correspondentes às emendas individuais - RP 6; emendas de bancada - RP 7; emendas de comissão - RP 8; e emendas de relator-geral - RP 9. Desta forma, não foram consideradas as alterações realizadas pelo Congresso Nacional nos projetos de lei orçamentária anual em programações classificadas como RP 2 - Despesas discricionárias e RP 3 - Despesas discricionárias - PAC.

Consideraram-se como execução orçamentária os valores informados como empenhados. Os dados foram extraídos em 24 de julho de 2026, com base nos

[1] BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Painel Execução Orçamentária. Brasília: SIOP, 2014 - 2026. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw

[2] BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portal da Transparência. Consulta de Emendas Parlamentares. Brasília: CGU, 2014 - 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/lista-consultas

[3] BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portal da Transparência. Dados Abertos: Emendas Parlamentares. Brasília: CGU, 2014 - 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/emendas-parlamentares

dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) de 22 de julho de 2026. Portanto, os dados de 2026 são os acumulados até a referida data.

Em relação aos valores empenhados para municípios, estes foram obtidos em consulta ao painel de dados da Central das Emendas em 23 de julho de 2026, com os dados atualizados até o dia 1º de julho de 2026.

A base de dados populacionais foi o Censo de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), utilizado para os cálculos dos valores per capita destinados aos municípios, com o tratamento dessas informações realizado pela Central das Emendas.

As informações relativas aos orçamentos dos municípios foram obtidas em consulta ao banco de dados Finbra (Finanças do Brasil), integrante do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi[4] , disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

III PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

O conjunto de normas que rege as emendas impositivas federais teve início com a entrada em vigor da LDO de 2014, sancionada em 24 de dezembro de 2013, que determinou que as emendas individuais seriam impositivas e corresponderiam a 1,2% da RCL.

De uma vinculação inicial de 1,2% da RCL, as emendas impositivas correspondem atualmente a 3% da RCL, dos quais 2% para emendas individuais e 1% para emendas de bancada estadual ou distrital. Apesar de as emendas de comissão não terem caráter impositivo, elas têm sido executadas, nos últimos anos, quase em sua integralidade. O capítulo seguinte detalha cada um desses tipos de emendas.

As normas a seguir são as principais regras que tratam das emendas parlamentares ao orçamento (Figura 1). Além dos normativos listados abaixo, merece destaque a Resolução N° 01, de 2006, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista de Orçamento e sobre a tramitação das matérias orçamentárias, que foi alterada diversas vezes nos anos recentes.

[4] BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Brasília: STN, 2026. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf.

i) Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (LDO 2014) - Início da impositividade das emendas individuais - 1,2% da Receita Corrente Líquida

ii) Emenda Constitucional n° 86, de 2015 - Constitucionalização das emendas individuais impositivas - 1,2% da Receita Corrente Líquida

iii) Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (LDO 2016) - Início da impositividade das emendas de bancada - 0,6% da Receita Corrente Líquida

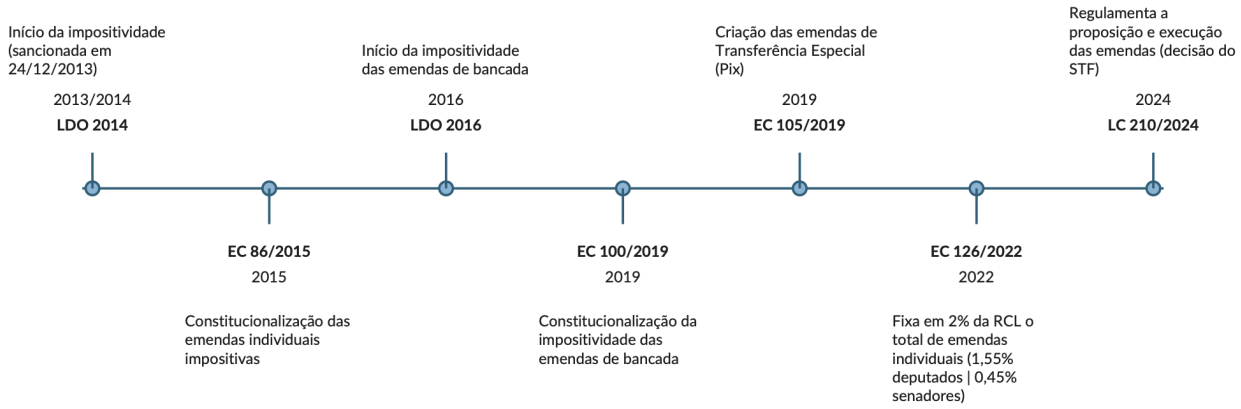
iv) Emenda Constitucional n° 100, de 2019 - Constitucionalização da impositividade das emendas de bancada - 1,0% da Receita Corrente Líquida

v) Emenda Constitucional n° 105, de 2019 - Criação das emendas de Transferência Especial (emendas Pix)

vi) Emenda Constitucional n° 126, de 2022 - Ampliação das emendas individuais para 2% da RCL (1,55% para deputados, 0,45% para senadores)

vii) Lei Complementar n° 210, de 2024 - Estabelecida para regulamentar a proposição e a execução de emendas parlamentares em atendimento à determinação do STF.

Figura 1: Principais marcos normativos das emendas impositivas federais, 2013-2024



Além dos normativos acima mencionados, cabe apontar que o Supremo Tribunal Federal está julgando e proferindo decisões sobre o modelo de emendas impositivas em decorrência de ações em tramitação. Algumas dessas decisões afetaram decisivamente o ecossistema das emendas ao orçamento, com impacto na gestão desses recursos pela União, estados e municípios.

Os questionamentos recaem sobre a própria constitucionalidade da obrigatoriedade da execução das emendas, sobre os processos de apresentação de emendas e de escolha dos beneficiários, sobre a gestão, planejamento e responsabilização dos

parlamentares, bem como sobre a transparência e rastreabilidade dos recursos. Dentre as ações que tramitam na corte, destacam-se a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7688, 7695 e 7995, todas sob relatoria do Ministro Flávio Dino.

As decisões tomadas com base nessas ações determinaram a vedação de emendas de relator que incluíam programações em leis orçamentárias não relacionadas com correções técnicas, a exigência de transparência e rastreabilidade para todas as emendas, a exigência de apresentação prévia de planos de trabalho para a execução das Emendas Pix e a reafirmação da atribuição do Tribunal de Contas da União na fiscalização dos repasses decorrentes das emendas federais.

Também foi estabelecido, no âmbito da ADPF 854, que as regras sobre transparência e rastreabilidade das emendas federais são de aplicação obrigatória pelos estados, DF e municípios em relação às emendas aos seus respectivos orçamentos.

IV TIPOS DE EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO E EVOLUÇÃO DOS VALORES

IV. 1 Tipos de emendas

Atualmente, três tipos de emendas ao orçamento podem ser apresentadas aos projetos de lei orçamentária da União visando à inclusão ou alteração das programações propostas pelo Poder Executivo: as emendas individuais, as de bancada dos estados e do Distrito Federal, e as de comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional.

Historicamente, cabe ao relator do orçamento fazer emendas de ajustes técnicos, após o envio do projeto orçamentário ao Congresso. No entanto, entre 2020 e 2022, foram apresentadas emendas pelos relatores-gerais do orçamento não relacionadas com correções técnicas da proposta enviada pelo Poder Executivo. Essas emendas de relator foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em 2022 e, desde então, deixaram de ser apresentadas.

As emendas individuais, de caráter impositivo, são definidas por decisões de cada parlamentar em exercício no período de apresentação das emendas. Os parlamentares podem apresentar até 25 emendas individuais impositivas, sendo obrigatório que, no mínimo, metade do valor seja destinado a ações e serviços públicos em saúde. Cada uma dessas emendas pode, no entanto, ser destinada a

diversos beneficiários. Assim, uma única emenda individual pode atender a dezenas e até centenas de municípios.

Conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022, o total das emendas individuais equivale a 2% da receita corrente líquida arrecadada no exercício anterior ao encaminhamento da proposta orçamentária, sendo 1,55% destinado aos deputados federais e 0,45% aos senadores. Desta forma, em 2026, cada deputado federal pôde apresentar até R$ 40,3 milhões em emendas individuais, enquanto cada senador pôde apresentar até R$ 74 milhões.

As emendas de bancada dos estados e do Distrito Federal, também de caráter impositivo, podem ser apresentadas até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida arrecadada no exercício anterior, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional n° 100, de 2019. O valor total das emendas de bancada vem sendo dividido igualmente entre as 27 unidades da federação, independentemente de suas populações, do tamanho das bancadas ou de qualquer critério socioeconômico.

Tabela 1: Evolução do valor empenhado com Emendas, por Tipo (em R$ mil), 2014-2026

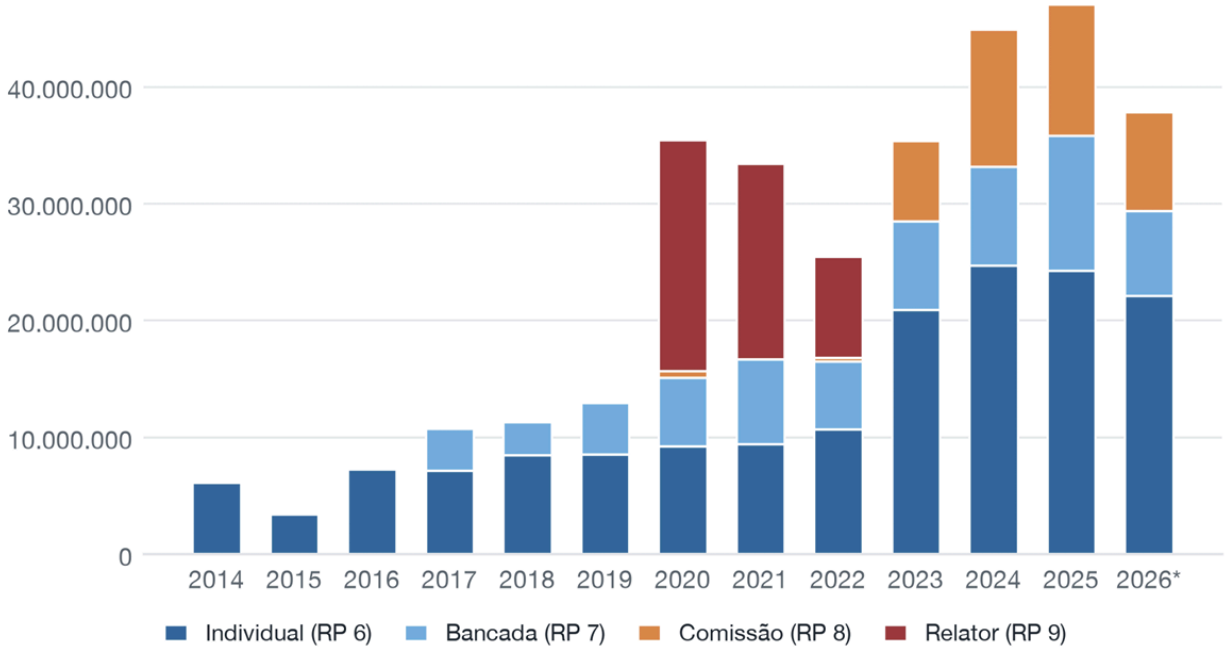
Ano	Total anual	Individuais (RP 6)	Bancada (RP 7)	Comissão (RP 8)	Relator (RP 9)
2014	6.141.611	6.141.611	-	-	-
2015	3.430.753	3.430.753	-	-	-
2016	7.270.575	7.270.575	-	-	-
2017	10.738.014	7.155.516	3.582.498	-	-
2018	11.312.243	8.462.354	2.849.888	-	-
2019	12.973.870	8.540.280	4.433.590	-	-
2020	35.409.698	9.227.959	5.863.241	582.630	19.735.867
2021	33.398.965	9.456.245	7.223.110	-	16.719.609
2022	25.458.156	10.717.831	5.791.300	308.082	8.640.942
2023	35.378.587	20.887.279	7.620.004	6.871.304	-
2024	44.895.777	24.685.123	8.476.435	11.734.220	-
2025	47.076.957	24.275.502	11.553.472	11.247.983	-
2026*	37.852.386	22.145.222	7.217.152	8.490.012	-
TOTAL	**311.337.591**	**162.396.250**	**64.610.690**	**39.234.233**	**45.096.418**

Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

Já as emendas de comissão, que não são impositivas, são apresentadas por comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. A definição de quais comissões contarão com emendas com o marcador RP 8 e qual seu valor ocorre a cada ano, na tramitação dos projetos de lei

orçamentária anual. As emendas de comissão, no entanto, costumam ser divididas em centenas ou milhares de aplicações em todo o país, cada uma indicada por um ou mais parlamentares.

Gráfico 1: Evolução do valor empenhado com Emendas, por Tipo (em R$ mil), 2014-2026



Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

Com a maior vinculação de receitas às emendas impositivas (individuais e de bancada), bem como com a alta taxa de execução das emendas de comissão, os valores destinados e executados para este instrumento aumentaram nominalmente e em termos relativos ao valor das despesas discricionárias, como mostram a Tabela 1, o Gráfico 1 e a seção IV.2.

Em 2025, foram empenhados R$ 47,1 bilhões, sendo R$ 24,3 bilhões (51,6%) de emendas individuais, R$ 11,6 bilhões (24,5%) de emendas de bancada e R$ 11,2 bilhões (23,9%) de emendas de comissão.

IV. 2 Participação das emendas nas despesas discricionárias

Em termos nominais, o total empenhado das despesas discricionárias do Governo Federal passou de R$ 155,3 bilhões em 2014 para R$ 224,2 bilhões em 2025, um crescimento de 44,4% no período.

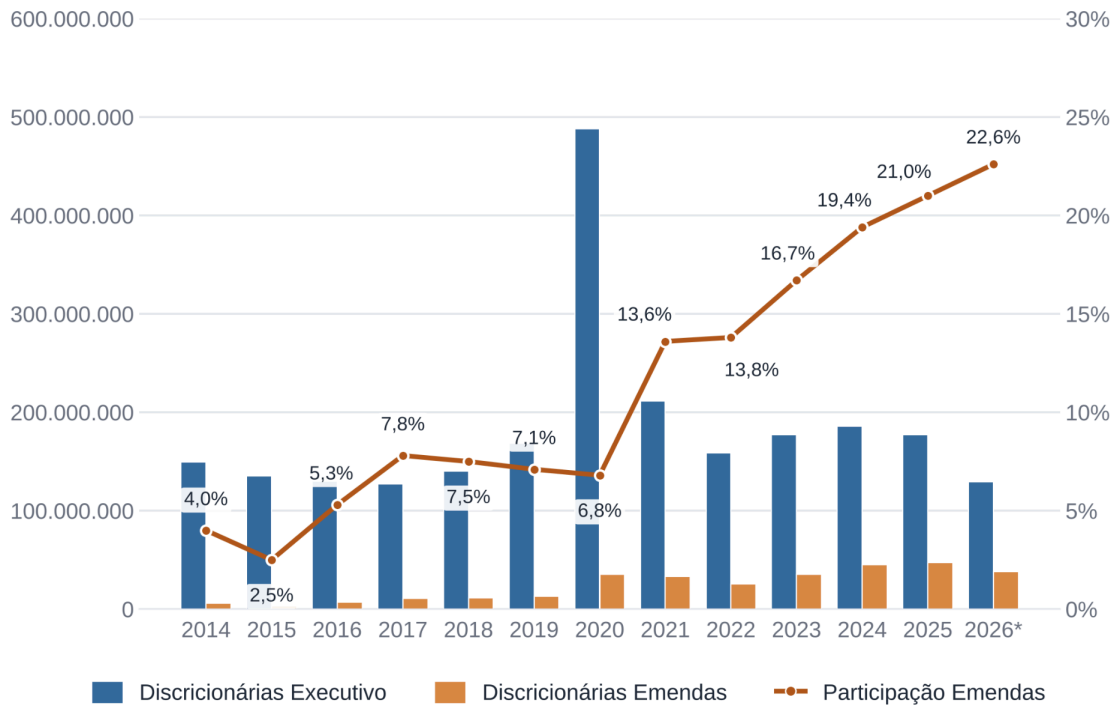
No entanto, separando-se os valores empenhados das despesas discricionárias definidas por cada Poder, as do Poder Executivo passaram de R$ 149,2 bilhões em 2014 para R$ 177,2 bilhões em 2025, um crescimento de 18,7%, enquanto as definidas pelo Poder Legislativo, por meio das emendas, passaram de R$ 6,1 bilhões

para R$ 47,1 bilhões no mesmo período (2014-2025), um crescimento de 666,5% (Tabela 2 e Gráfico 2).

Tabela 2: Evolução das Despesas Discricionárias (em R$ mil), 2014-2026

Ano	Discricionárias Total	Discricionárias Poder Executivo	Discricionárias Emendas	Participação Emendas
2014	155.346.452	149.204.841	6.141.611	4,0%
2015	138.905.442	135.474.690	3.430.753	2,5%
2016	136.914.963	129.644.388	7.270.575	5,3%
2017	137.873.767	127.135.753	10.738.014	7,8%
2018	151.766.348	140.454.105	11.312.243	7,5%
2019	181.462.744	168.488.874	12.973.870	7,1%
2020	523.513.690	488.103.992	35.409.698	6,8%
2021	245.048.384	211.649.419	33.398.965	13,6%
2022	183.981.286	158.523.130	25.458.156	13,8%
2023	212.333.376	176.954.789	35.378.587	16,7%
2024	230.847.012	185.951.234	44.895.777	19,4%
2025	224.247.653	177.170.695	47.076.957	21,0%
2026*	167.409.020	129.556.634	37.852.386	22,6%

Gráfico 2: Evolução das Despesas Discricionárias (em R$ mil), 2014-2026



Desta forma, as emendas ao orçamento que representavam 4,0% do total das despesas discricionárias em 2014, passaram a corresponder a 21,0% do total das despesas discricionárias em 2025, demonstrando transferência significativa do controle decisório sobre o orçamento do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

Cabe salientar que, em 2020, principalmente, e em 2021, houve elevação substancial dos valores destinados a despesas discricionárias em função das despesas autorizadas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

IV. 3 Emendas Pix

A modalidade de emenda Transferências Especiais, usualmente chamada de Emendas Pix, foi criada em dezembro de 2019 com a promulgação da Emenda à Constituição n° 105. Esta modalidade é prevista apenas para as emendas individuais.

Por meio das emendas Pix, os entes subnacionais podem implementar ações em todas as áreas, o que abriu um novo leque de atividades para os governos municipais e estaduais na execução de recursos federais. Com a sua implementação, passou a ser possível a transferência direta de recursos das emendas para estados e municípios, sem a necessidade de apresentação de plano de trabalho ou da celebração de convênio ou de instrumentos similares.

A Emenda Constitucional nº 105 impõe, porém, duas restrições ao uso desses recursos: ao menos 70% devem ser aplicados em despesas de capital e é vedado o pagamento de pessoal, encargos sociais e serviço da dívida.

Em agosto de 2024, no entanto, o STF suspendeu os repasses de recursos das Emendas Pix, condicionando sua liberação à implementação de mecanismos de transparência e rastreabilidade, como a apresentação de planos de trabalho. Assim, as Emendas Pix passaram a ter requisitos similares aos das demais emendas, mantendo, porém, maior agilidade em sua liberação.

Tabela 3: Evolução das Emendas Pix (em R$ mil), 2020-2026

Ano	Total	Transferência Especial (Pix)	Participação
2020	35.409.698	621.218	1,8%
2021	33.398.965	2.038.564	6,1%
2022	25.458.156	3.316.993	13,0%
2023	35.378.587	7.078.912	20,0%
2024	44.895.777	7.682.453	17,1%
2025	47.076.957	6.965.791	14,8%
2026*	37.852.386	6.114.609	16,2%

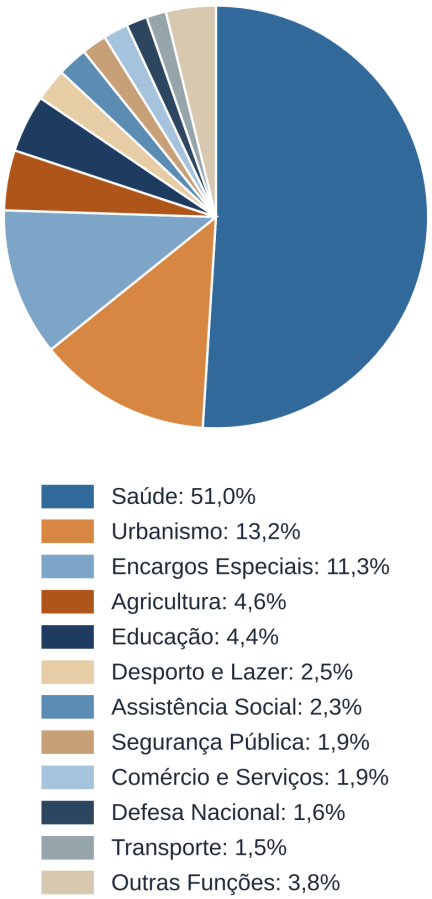
Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

A partir de 2025, houve uma inversão da tendência de crescimento das emendas Pix (Tabela 3). Destaca-se, no entanto, que a LDO de 2026 determinou o pagamento mínimo de 65% da sua dotação até o encerramento do 1º semestre do ano.

IV. 4 Função

A desagregação da execução das emendas por função orçamentária mostra que a principal área beneficiada é a Saúde, alcançando R$ 158,7 bilhões empenhados (2014-2026), equivalente a 51,0% do total (Gráfico 3 e Tabela 4), em sintonia com as determinações legais que estabelecem que metade dos recursos de emendas, no mínimo, deve ser destinada a ações e serviços públicos em saúde.

Gráfico 3: Emendas por Função (% do total) 2014-2026



Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

Em seguida, aparece a função Urbanismo com R$ 41,1 bilhões empenhados, correspondentes a 13,2% do total. Nesta função estão abarcadas as ações de melhoria da infraestrutura urbana, como as de apoio à implantação e melhoria viária,

e também as de assistência comunitária, principalmente as voltadas a projetos de desenvolvimento sustentável local.

Tabela 4: Emendas por Função e tipo (em R$ mil), 2014-2026

Função	Total	Participação	Individuais (RP 6)	Bancada (RP 7)	Comissão (RP 8)	Relator (RP 9)
10 - Saúde	158.698.235	51,0%	89.343.959	32.128.812	19.335.024	17.890.440
15 - Urbanismo	41.140.944	13,2%	10.974.821	9.110.600	8.707.889	12.347.633
28 - Encargos Especiais	35.189.707	11,3%	33.925.927	668.451	12.502	582.828
20 - Agricultura	14.388.169	4,6%	3.551.835	4.257.699	4.371.781	2.206.853
12 - Educação	13.567.956	4,4%	4.569.703	5.906.921	312.141	2.779.192
27 - Desporto e Lazer	7.720.426	2,5%	4.223.645	578.067	2.181.918	736.795
08 - Assistência Social	7.058.186	2,3%	3.903.782	1.017.195	205.334	1.931.876
06 - Segurança Pública	5.998.412	1,9%	1.429.019	3.194.446	136.833	1.238.114
23 - Comércio e Serviços	5.880.249	1,9%	1.909.798	587.616	2.787.092	595.743
05 - Defesa Nacional	5.126.986	1,6%	2.301.293	1.943.145	125.200	757.348
26 - Transporte	4.592.562	1,5%	105.887	2.920.679	396.664	1.169.332
14 - Direitos da Cidadania	2.404.955	0,8%	1.634.680	178.724	235.943	355.608
18 - Gestão Ambiental	2.272.544	0,7%	605.172	771.540	32.885	862.947
13 - Cultura	1.942.763	0,6%	1.651.830	54.230	78.726	157.977
21 - Organização Agrária	1.461.924	0,5%	750.569	276.208	14.118	421.030
19 - Ciência e Tecnologia	1.355.514	0,4%	662.693	590.205	51.102	51.513
17 - Saneamento	644.956	0,2%	44.225	67.840	77.492	455.400
11 - Trabalho	477.817	0,2%	311.402	131.721	32.725	1.969
09 - Previdência Social	465.263	0,1%	19.248	1.200	-	444.814
24 - Comunicações	252.854	0,1%	91.009	59.881	85.964	16.000
16 - Habitação	220.532	0,1%	27.720	129.312	6.000	57.500
22 - Indústria	146.721	0,0%	91.505	32.499	7.489	15.227
02 - Judiciária	115.619	0,0%	115.619	-	-	-
04 - Administração	106.021	0,0%	53.841	-	31.900	20.280
03 - Essencial à Justiça	69.876	0,0%	69.876	-	-	-
07 - Relações Exteriores	29.209	0,0%	22.544	3.700	2.964	-
25 - Energia	4.912	0,0%	367	-	4.545	-
01 - Legislativa	4.279	0,0%	4.279	-	-	-
Total Geral	**311.337.591**	**100%**	**162.396.250**	**64.610.690**	**39.234.233**	**45.096.418**

Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

A função Encargos Especiais aparece em terceiro lugar em volume de recursos empenhados, com R$ 35,2 bilhões. É nela que são classificadas as Emendas Pix, existentes desde 2020 e que representam 96,1% do total desta função. O

entendimento sobre o que efetivamente é feito com as Emendas Pix ainda é um desafio, já que a transparência sobre elas é bastante limitada. Apesar da ampliação das informações disponibilizadas, elas são apresentadas com deficiências na padronização e nas classificações adotadas.

Destacam-se, ainda, as funções Agricultura com R$ 14,4 bilhões empenhados (4,6% do total); Educação, R$ 13,6 bilhões (4,4%); Desporto e Lazer, R$ 7,7 bilhões (2,5%); e Assistência Social, R$ 7,1 bilhões (2,3%).

IV. 5 Subfunção

Os dados da execução orçamentária por subfunção, no período de 2014 a 2026, mostram a maior destinação dos recursos de emendas para Assistência Hospitalar e Ambulatorial, e Atenção Básica, respectivamente 23,4% e 23,2% do total (Tabela 5), que se relacionam com ações da função Saúde.

A subfunção Outras Transferências, que abarca as Emendas Pix, consta como a terceira com maior volume de recursos empenhados, alcançando 11,0% do total. Em seguida, aparecem Assistência Comunitária, 8,9%; Infraestrutura Urbana, 6,8%; e Promoção da Produção Agropecuária, 4,5%.

Tabela 5: Emendas por Subfunção (em R$ mil), 2014-2026

Subfunção	Empenhado	Participação
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	72.887.134	23,4%
301 - Atenção Básica	72.156.738	23,2%
845 - Outras Transferências	34.381.565	11,0%
244 - Assistência Comunitária	27.793.615	8,9%
451 - Infra-Estrutura Urbana	21.102.753	6,8%
608 - Promoção da Produção Agropecuária	14.012.368	4,5%
122 - Administração Geral	11.329.813	3,6%
812 - Desporto Comunitário	7.556.437	2,4%
695 - Turismo	5.721.258	1,8%
181 - Policiamento	5.173.937	1,7%
368 - Educação Básica	5.078.440	1,6%
364 - Ensino Superior	4.998.145	1,6%
Outras subfunções	29.145.387	9,4%
TOTAL	**311.337.591**	**100%**

Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

A subfunção Administração Geral, 3,6% do total, é uma classificação para atividades de apoio a várias funções orçamentárias, predominantemente utilizada em emendas

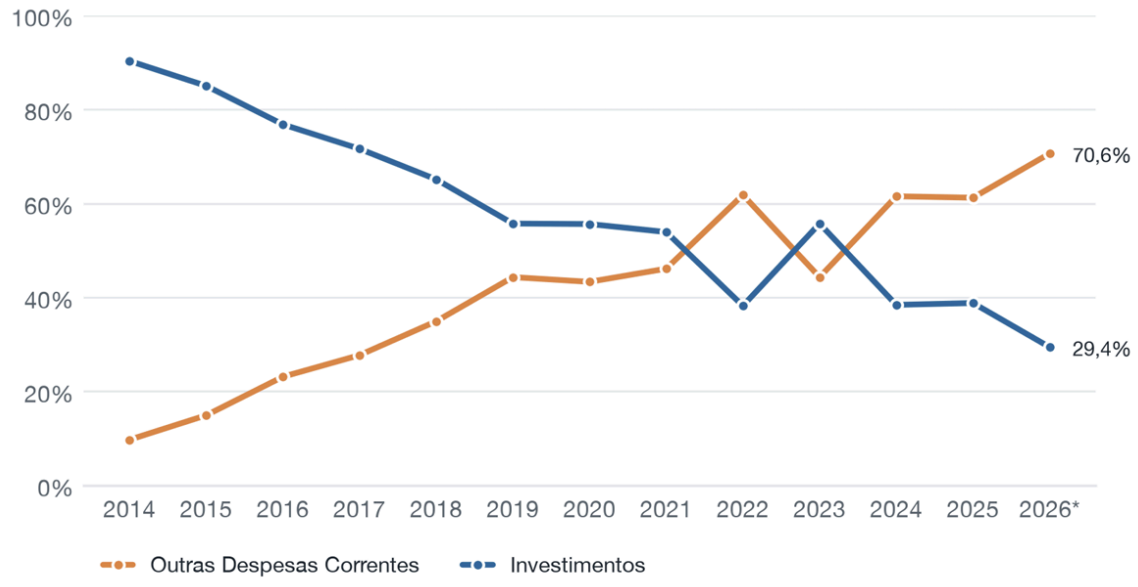
para a Saúde. Ainda no grupo das subfunções mais beneficiadas, constam Desporto Comunitário (2,4%), Turismo (1,8%), Policiamento (1,7%), Educação Básica (1,6%) e Ensino Superior (1,6%).

IV. 6 Grupo de Natureza de Despesa

A evolução da execução das emendas por Grupo de Natureza de Despesas (GND) mostra uma mudança ao longo dos anos na forma como os recursos estão sendo utilizados. Nos primeiros anos de impositividade, as emendas foram destinadas, majoritariamente, para investimentos. Em 2014, mais de 90% das emendas empenhadas tiveram essa destinação. No entanto, essa preferência foi se modificando nos anos seguintes.

Em 2022, pela primeira vez, as despesas de custeio (Outras Despesas Correntes) tornaram-se a modalidade mais utilizada, alcançando 61,8% do total empenhado (Tabela 6 e Gráfico 4). Os dados de 2026 mostram que mais de 70% das emendas empenhadas foram despesas de custeio.

Gráfico 4: Evolução das Emendas por GND (% do total), 2014-2026



Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

Tabela 6: Evolução das Emendas por GND (em % do total), 2014-2026

Ano	Outras Despesas Correntes	Investimentos
2014	9,7%	90,3%
2015	14,9%	85,0%
2016	23,1%	76,8%
2017	27,7%	71,6%
2018	34,9%	65,1%
2019	44,3%	55,7%
2020	43,3%	55,6%
2021	46,1%	53,9%
2022	61,8%	38,2%
2023	44,3%	55,7%
2024	61,5%	38,4%
2025	61,2%	38,8%
2026*	70,6%	29,4%

Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

IV. 7 Modalidades de aplicação

A Modalidade de Aplicação explica quais valores de uma emenda foram direcionados para municípios ou estados, para ONGs, para aplicação no exterior ou ainda para a execução direta dos ministérios e órgãos federais.

A distribuição das emendas pelas modalidades de aplicação mostra que quase 7 em cada 10 reais empenhados foram destinados aos municípios, diretamente às prefeituras ou aos fundos municipais. Por esta modalidade, foram empenhados para as cidades R$ 215 bilhões dos R$ 311 bilhões totais empenhados no período em análise (Tabela 7).

Em seguida, aparecem as transferências a estados e ao Distrito Federal, diretamente aos governos dessas unidades federativas ou aos seus fundos, alcançando R$ 44,4 bilhões, o que corresponde a 14,3% do total empenhado. Já a execução das emendas realizadas pelos ministérios e demais órgãos vinculados, denominadas Aplicações Diretas, totalizou R$ 38,2 bilhões, o que representa 12,3% do total empenhado.

Chama a atenção, ainda, o volume de recursos destinados a instituições privadas sem fins lucrativos. No período em questão, R$ 12,9 bilhões foram empenhados para este tipo de organização, o que representa 4,2% do total.

Cabe destacar que a escolha dessas organizações pelos parlamentares pode ocorrer sem chamamento público ou processo licitatório, diferentemente do que ocorre com

os demais recursos públicos, previsão incluída na Lei n° 13.204, de 2015, que alterou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC - Lei n° 13.019, de 2014).

Tabela 7: Emendas por Modalidade de Aplicação (em R$ mil), 2014-2026

Modalidade de Aplicação	Total	Participação
Transferências a Municípios	215.003.672	69,1%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	44.385.415	14,3%
Aplicações Diretas	38.231.626	12,3%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	12.947.976	4,2%
Transferências a Consórcios Públicos (contrato de rateio)	455.628	0,1%
Transferências ao Exterior	175.074	0,1%
Transferências a Instituições Multigovernamentais	138.200	0,0%
Total Geral	**311.337.591**	**100%**

Fonte: SIOP - elaboração dos autores. Valores de 2026 são acumulados até 22/07/2026

IV. 8 Municípios

Como descrito acima, a transferência de recursos das emendas orçamentárias federais para prefeituras e órgãos municipais é a principal modalidade de aplicação utilizada, com quase 70% do total empenhado. Os repasses são, majoritariamente, destinados aos fundos municipais, como os de saúde e assistência social.

Percebe-se que a distribuição de repasses para as cidades, no entanto, é muito desigual. Em termos absolutos, os 4 municípios mais beneficiados receberam mais de R$ 1 bilhão em recursos empenhados, enquanto os 4 municípios menos beneficiados foram contemplados com menos de R$ 2 milhões em emendas empenhadas (Tabelas 8 e 9).

A comparação dos valores empenhados para os municípios em termos per capita também mostra grandes diferenças. Enquanto os quatro municípios que mais receberam emendas per capita foram beneficiados com mais de R$ 30 mil por habitante, os quatro municípios menos beneficiados receberam valor inferior a R$ 100 por habitante (Tabelas 10 e 11).

Tabela 8: Maiores valores empenhados, por município (em R$), 2015-2026

UF	Município	Valor empenhado	População	Empenhado per capita
RR	Boa Vista	1.330.366.619	413.486	3.217
AP	Macapá	1.137.335.557	442.933	2.568
RJ	Duque de Caxias	1.087.704.298	808.161	1.346
SP	São Paulo	1.038.672.562	11.451.999	91
AL	Maceió	850.959.402	957.916	888
RJ	São Gonçalo	814.375.018	896.744	908
MG	Belo Horizonte	812.602.768	2.315.560	351
RJ	Rio de Janeiro	767.262.546	6.211.223	124
RJ	São João de Meriti	692.197.334	440.962	1.570
AP	Santana	685.539.653	107.618	6.370

Fonte: Central das Emendas - Valores de 2026 são acumulados até 01/07/2026

Tabela 9: Menores valores empenhados, por município (em R$), 2015-2026

UF	Município	Valor empenhado	População	Empenhado per capita
SP	Nipoã	1.568.551	4.750	330
SP	Borá	1.577.051	907	1.739
MG	Rio Doce	1.632.839	2.484	657
ES	Presidente Kennedy	1.769.300	13.696	129
SP	Analândia	2.531.980	4.589	552
SP	Santo Expedito	2.558.277	3.000	853
MG	Rodeiro	2.634.114	8.664	304
SP	Marinópolis	2.668.941	1.860	1.435
SP	Jumirim	2.742.135	3.056	897
MG	São Sebastião do Rio Preto	2.767.183	1.259	2.198

Fonte: Central das Emendas - Valores de 2026 são acumulados até 01/07/2026

Tabela 10: Maiores valores empenhados per capita, por município (em R$), 2015-2026

UF	Município	Valor empenhado	População	Empenhado per capita
MT	Araguainha	47.708.866	1.010	47.237
TO	Oliveira de Fátima	46.388.334	1.164	39.853
PI	Miguel Leão	52.400.227	1.318	39.757
AP	Cutias	139.760.916	4.461	31.330
RR	São Luiz	213.504.202	7.315	29.187
AP	Itaubal	126.875.288	5.599	22.660
RR	Iracema	221.960.810	10.023	22.145
AP	Pracuúba	79.581.079	3.803	20.926
RR	Mucajaí	330.116.494	18.095	18.244
RR	Cantá	338.284.732	18.682	18.108

Tabela 11: Menores valores empenhados per capita, por município (em R$), 2015-2026

UF	Município	Valor empenhado	População	Empenhado per capita
SP	Franca	19.851.068	352.536	56
SP	Santana de Parnaíba	11.839.793	154.105	77
RJ	Macaé	20.423.631	246.391	83
SP	São Paulo	1.038.672.562	11.451.999	91
RJ	Rio de Janeiro	767.262.546	6.211.223	124
ES	Presidente Kennedy	1.769.300	13.696	129
BA	Feira de Santana	83.432.418	616.272	135
MT	Nova Mutum	7.706.995	55.839	138
SP	Paulínia	15.925.927	110.537	144
RS	Viamão	33.537.645	224.124	150

Fonte: Central das Emendas - Valores de 2026 são acumulados até 01/07/2026

A grande disparidade entre os valores recebidos pelos municípios é consequência da falta de exigência de critérios técnicos para priorizar as escolhas dos beneficiários das emendas. A discricionariedade conferida aos parlamentares permite que cidades com indicadores sociais semelhantes recebam valores muito diferentes. Além disso, não há garantia de continuidade dos repasses, o que pode ocasionar instabilidade fiscal nos beneficiários das emendas.

V PRINCIPAIS PROBLEMAS, CRÍTICAS E CONSIDERAÇÕES

Apresentamos, nesta seção, algumas das principais críticas ao atual modelo de emendas, os problemas dele decorrentes e considerações sobre o sistema e seus impactos. As considerações abrangem três dimensões: a gestão pública; as atribuições e o equilíbrio entre os Poderes; e os impactos na competição eleitoral e, consequentemente, na democracia brasileira.

Sobre a gestão desses recursos, cabe destacar que o modelo de emendas parlamentares ao orçamento não exige dos parlamentares a adoção de critérios técnicos para definir o que será realizado, nem estabelece parâmetros de priorização de quem receberá os recursos. Os valores destinados às emendas são definidos de acordo com as preferências individuais dos parlamentares, sem necessidade de diagnóstico ou de planejamento mínimo. A ausência de planejamento inviabiliza a correta priorização dos gastos e, consequentemente, gera desperdícios e ineficiências.

Assim, sistemas estruturados, como o Sistema Único de Saúde, que repartem os recursos públicos de forma planejada, considerando as demandas por serviços, a capacidade de atendimento e a regionalização das unidades de saúde, passam a receber e executar recursos de forma desequilibrada com seu planejamento e suas prioridades.

Além da não obrigatoriedade de utilização de critérios técnicos para definição das emendas, não há cobrança efetiva sobre a realização ou não dos objetivos definidos. No momento da apresentação das emendas, os parlamentares informam metas a serem alcançadas em cada uma delas. No entanto, essas metas não integram os processos de avaliação das políticas públicas aplicadas.

No que tange às emendas coletivas, de autoria das bancadas e comissões, previstas para ações mais estruturantes, percebe-se que acabam sendo repartidas entre os parlamentares, com diversos beneficiários recebendo recursos de cada uma dessas emendas. Em alguns casos, emendas de comissão chegam a ter milhares de beneficiários.

Em diversos casos, a definição dos beneficiários das emendas de comissão foi realizada em reuniões sem debates pelos membros das comissões, situação que reforça o aspecto da repartição em nível individual de emendas entendidas como coletivas.

No caso das emendas de bancada, sua distribuição ocorre de forma igualitária entre as representações dos estados e do Distrito Federal. Esse critério faz com que

bancadas parlamentares como as de São Paulo, representando mais de 44 milhões de habitantes, e de Minas Gerais, mais de 20 milhões, tenham o mesmo valor disponível para emendas que as bancadas dos estados do Acre, Amapá e Roraima, que representam menos de 1 milhão de habitantes cada. Por conta desse modelo, estados menos populosos recebem, em termos per capita, valores muito superiores aos das unidades da federação mais populosas. Da mesma forma, quanto à representatividade, pode-se dizer que cada parlamentar desses estados dispõe de mais recursos do que os parlamentares dos estados mais populosos.

É necessário ressaltar que o crescente volume envolvido não foi acompanhado da ampliação proporcional de mecanismos de controle e fiscalização. Há carências significativas de estrutura, pessoal e metodologia, tanto no controle interno quanto no externo. Percebe-se que a arquitetura de governança está sendo montada, com expressivos avanços nos últimos anos, mas segue deficitária.

A partir de decisões do Supremo Tribunal Federal, a transparência e a rastreabilidade das emendas foram fortalecidas, o que aumentou consideravelmente as informações sobre o planejamento e a execução dos gastos. Cumpre destacar a ratificação do Tribunal de Contas da União como responsável pelo acompanhamento, fiscalização e controle da execução das emendas federais, inclusive após os repasses aos estados e municípios.

Vale apontar que a impositividade de emendas parlamentares ao orçamento é um fenômeno de alcance nacional, existente nos processos orçamentários de, ao menos, 23 das 27 unidades da federação e em funcionamento ou implementação em 6 de cada 10 cidades brasileiras.

Outro ponto que merece atenção é a possibilidade de os parlamentares escolherem instituições privadas sem fins lucrativos para a execução das emendas, independentemente de qualquer tipo de chamamento público. Essa condição, permitida pela lei do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, viabiliza a destinação direta de recursos do orçamento público a essas entidades, sem disputa pública, favorecendo a escolha de entidades próximas aos parlamentares ou que desenvolveram maior capacidade de articulação no ecossistema de emendas parlamentares.

Em relação aos impactos sobre a harmonia e o equilíbrio dos poderes, destaca-se, primeiramente, a assunção pelo Poder Legislativo de atribuições tipicamente do Poder Executivo, passando a controlar parcelas significativas do orçamento e definindo ações e beneficiários de recursos públicos.

Ademais, esse controle do orçamento pelo Poder Legislativo limita a capacidade do Poder Executivo de realizar as ações previstas no programa de governo do representante eleito pela maioria da população. Entre 2014 e 2025, as despesas

discricionárias comandadas pelo Poder Executivo cresceram apenas 18,7%, enquanto as despesas discricionárias comandadas pelo Legislativo cresceram 666,5%. No mesmo período, a inflação acumulada pelo IPCA (dez/14 a dez/25) foi de 82%, apontando uma queda real dos gastos livres do Executivo.

Dessa forma, os membros do Congresso Nacional que, constitucionalmente, têm a atribuição de fiscalizar a execução orçamentária e financeira da União, passaram a definir o destino de vultosos recursos, escolhas que ficam sujeitas à fiscalização do próprio Poder Legislativo.

Ao se dedicarem a definir a aplicação de dezenas de milhões de reais todos os anos, o que inclui a gestão política e administrativa dessas verbas, demandando tempo e atenção dos congressistas, a própria função de debater a legislação brasileira e de propor seu aperfeiçoamento ficou prejudicada.

O cenário da governabilidade mudou na medida em que os parlamentares ganharam independência para definir o uso dos recursos públicos e passaram a controlar parte significativa do orçamento federal. A capacidade de atrair parlamentares e partidos para a base de apoio ao governo por meio da execução orçamentária foi reduzida.

Por fim, as emendas tendem a afetar a renovação política nacional. Com dezenas de milhões de reais sendo distribuídos pelos parlamentares durante seus mandatos, eles acabam sendo vistos como responsáveis pelas ações decorrentes dessas distribuições, o que aumenta muito o capital político dos atuais mandatários, que passam a ter ainda mais vantagens nas disputas eleitorais.

Em 2025, R$ 47,1 bilhões foram empenhados em emendas, o que representa, em média, R$ 79,4 milhões por parlamentar. Este valor é superior ao orçamento anual de 2025 de mais de 2.300 prefeituras brasileiras.

A projeção, com base nos valores de 2026, é de que cada deputado federal poderá destinar cerca de R$ 295 milhões, em média, ao longo do próximo mandato, o que equivale a R$ 73,7 milhões por ano. Para o Senado, a projeção é de que cada senador eleito controle, ao longo do mandato de oito anos, a destinação de cerca de R$ 1,2 bilhão em emendas, ou R$ 150 milhões por ano.

Apesar de serem os responsáveis diretos pela aplicação de parcela significativa do orçamento público, os parlamentares não são vistos como responsáveis pelos problemas do cotidiano. Se o transporte público está ruim, se há problemas nos postos de saúde, se a iluminação nas ruas está deficiente, a atribuição da responsabilidade recai sobre os prefeitos, os governadores ou o Presidente.

Enquanto isso, as emendas permitem que parlamentares destinem recursos para resolver questões de sua escolha, naturalmente dentro de uma estratégia eleitoral. Os deputados e senadores ficam com os bônus das emendas parlamentares, mas

não com os ônus. Além da isenção do custo político sobre os resultados das aplicações, os parlamentares também não têm responsabilidade civil pelo ordenamento das despesas nem por desgaste administrativo na execução das ações.

O modelo atual de emendas ao orçamento no Brasil causa preocupação quanto à estabilidade e ao futuro da democracia, da gestão pública e da república. Isto porque interfere nas vantagens conferidas nas disputas eleitorais aos atuais mandatários, na capacidade do Estado de planejar e coordenar políticas públicas estruturantes para resolver os problemas prioritários do país e no equilíbrio e na harmonia entre os poderes.

VI REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Acir; DOMINGUEZ, Maria; PRAÇA, Sérgio. Além da impositividade: diretrizes para o aprimoramento das emendas orçamentárias. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2026. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/33403ef8-d7a1-427d-97fb-0dd7d46b61a2. Acesso em: 29 set. 2026.

ANDREOTI, Ana Cláudia; OLIVEIRA, Heloisa; WOODS, Marcia Kalvon; BATISTA, Ricardo (coord.). Emendas na saúde: reduzindo desigualdades. São Paulo: GIFE – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, 2023. Disponível em: https://sinapse.gife.org.br/download/emendas-na-saude-reduzindo-desigualdades. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011- 2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015- 2018/2015/lei/l13242.htm. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 29 set. 2026

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006 - CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/atribuicoes-elegislacao/resolucao-n-01-de-2006-cn. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Consulta de emendas parlamentares. Brasília, DF: CGU, 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/lista-consultas. Acesso em: 24 jul. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência. Dados abertos: emendas parlamentares. Brasília, DF: CGU, 2026. Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/download-dedados/emendas-parlamentares. Acesso em: 24 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Painel Execução Orçamentária. Brasília, DF: MPO, 2026. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 24 jul. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi): Finanças do Brasil (Finbra). Brasília, DF: STN, 2026. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf. Acesso em: 24 jul. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697): posição em 26/02/2025 e desdobramentos. Brasília, DF: Senado Federal, 27 fev. 2025. (Nota Informativa). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tiposde-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 2004/2026. Relatório consolidado de auditorias em transferências especiais (Emendas Pix). Processo TC 023.001/2025-9. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, 29 de julho de 2026. Disponível em: pesquisa.apps.tcu.gov.br. Acesso em: 29 set. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). O desafio das emendas impositivas de vereadores para a gestão municipal. Brasília, DF: CNM, abr. 2026. (Estudo Técnico). Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2026/Estudos_Tecnicos/20260504_ET_FIN_Desafio_das_emendas_impositivas_de_vereadores_para_gestao_municipal.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

COSTA, Gabriella da; FRANCE, Guilherme (coord.). Raio-X das emendas parlamentares ao orçamento: nível estadual. São Paulo: Transparência Internacional – Brasil, abr. 2024. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/raio-x-dasemendas-ao-orcamento/. Acesso em: 29 set. 2026.

GONÇALVES, Rodrigo Dutra; GRIN, Eduardo; FERNANDES, Antonio Sergio Araújo; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A relação entre emendas impositivas e governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v. 18, n. 1, 2026. DOI: 10.21118/apgs.v18i1.21825. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/21825. Acesso em: 29 set. 2026.

GOULART, Mayra (coord.). As emendas parlamentares no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Laboratório de Partidos, Eleições e Política Comparada (LAPPCOM/UFRJ), 2025. Disponível em: https://lappcom.com.br/wp-content/uploads/2025/09/relatoriolappcom-emendas-parlamentares-.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. Emendas orçamentárias e políticas públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2023. (Estudo Técnico nº 06/2023). Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/orcamento-dauniao/estudos/2023/estudo-conof_cd-_-no-06-2023-_-emendasorcamentarias-e-politicas-publicas. Acesso em: 29 set. 2026.

HENUD, Hugo. Emendas para Estados somam R$ 51 bilhões em 4 anos, distorcem Orçamento e ampliam desigualdades. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 18 abr. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/emendas-para-estados-somamr-51-bilhoes-em-4-anos-distorcem-orcamento-e-ampliamdesigualdades/. Acesso em: 29 set. 2026.

HENUD, Hugo. Emendas de comissão seguem sem transparência e consolidam poder no comando da Câmara. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 6 nov. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/emendas-de-comissao-seguemsem-transparencia-e-consolidam-poder-no-comando-da-camara/. Acesso em: 29 set. 2026.

MENDES, Nathália; PAVINI, Cristiano. Similares ao orçamento secreto, "emendas de liderança" somaram R$ 1,3 bi em 2025. São Paulo: Transparência Brasil, jul. 2026. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/publicacoes/similares-aoorcamento-secreto-emendas-de-lideranca-somaram-r-13-bi-em2025/. Acesso em: 29 set. 2026.

NOBRE, Victor; RODRIGUES, Milena; SEMENTE, Marcella. Emendas parlamentares em saúde: para onde caminham? São Paulo: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), ago. 2024. (Nota Técnica n. 35). Disponível em: https://ieps.org.br/nota-tecnica-35/. Acesso em: 29 set. 2026.

RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi; FIALHO, Gustavo Ferreira; FRANÇA NETO, Walter. Impositividade local: a aplicação de emendas impositivas nos estados e municípios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2025. (Estudo nº 24/2025). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-dauniao/estudos/2025/Estudoimpositividadelocal.pdf. Acesso em: 29 set. 2026.

TELES, Levy. Comissões da Câmara aprovam R$ 7,6 bi em emendas sem transparência em votação que durou segundos. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 13 ago. 2025. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/comissoes-da-camara-aprovamr-76-bi-em-emendas-sem-transparencia-em-votacao-que-durousegundos/. Acesso em: 29 set. 2026.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, Centro de Gestão e Políticas Públicas, nov. 2024. Disponível em:

https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a41fe-8481-f317d9d474bf. Acesso em: 29 set. 2026.

TURTELLI, Camila. Congresso reduz fiscalização do Orçamento enquanto bate recorde em indicação de emendas. O Globo, Rio de Janeiro, 29 jun. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/06/29/congressoreduz-fiscalizacao-do-orcamento-enquanto-bate-recorde-emindicacao-de-emendas.ghtml. Acesso em: 29 set. 2026.

VENANCIO, Wallace Borges. O orçamento público no Brasil como arena de conflito distributivo: instituições, regimes fiscais e a reconfiguração do poder estatal. 2026. 266 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: https://www.centraldasemendas.info/centralaprendizagem/post/wallace-borges-venancio-o-orcamento-publicono-brasil-como-arena-de-jpyjezNKmD5yrlW. Acesso em: 29 set. 2026.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde (2014-2025). In: VIEIRA, Fabiola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (org.). Emendas parlamentares em políticas sociais. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2026. cap. 3. DOI: 10.38116/978-65-5635-106-3/cap3. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e1b7fefc34af-4978-831b-6046ceb13a51/content. Acesso em: 29 set. 2026.

VII APÊNDICE

Evolução real das despesas discricionárias

Ao analisarmos a evolução real das despesas discricionárias, a preços de dezembro de 2025, deflacionadas pelo IPCA (fim de período), percebe-se que houve uma redução do total empenhado entre os anos de 2014 e 2025, passando de R$ 283,3 bilhões para R$ 224,2 bilhões, o que representa uma diminuição de 20,8%.

Tabela A1: Evolução real das despesas discricionárias empenhadas (em R$ mil de dez/2025, IPCA fim de período), 2014-2025

Ano	Discricionárias Total	Discricionárias Poder Executivo	Discricionárias Emendas	Participação Emendas
2014	283.305.892	272.105.414	11.200.478	4,0%
2015	228.898.854	223.245.402	5.653.453	2,5%
2016	212.267.186	200.995.194	11.271.993	5,3%
2017	207.628.631	191.457.904	16.170.727	7,8%
2018	220.289.085	203.869.347	16.419.738	7,5%
2019	252.510.256	234.456.769	18.053.487	7,1%
2020	696.979.798	649.837.107	47.142.691	6,8%
2021	296.424.763	256.023.435	40.401.328	13,6%
2022	210.373.810	181.263.625	29.110.185	13,8%
2023	232.071.373	193.404.078	38.667.295	16,7%
2024	240.681.094	193.872.757	46.808.337	19,4%
2025	224.247.653	177.170.695	47.076.957	21,0%

Fonte: SIOP, IBGE - Elaboração dos autores.

Cabe destacar que, enquanto as despesas discricionárias definidas pelo Poder Executivo foram reduzidas em quase 35%, as despesas discricionárias definidas pelo Poder Legislativo por meio das emendas cresceram 320%. Assim, o peso das emendas no total das despesas discricionárias passou de 4,0%, em 2014, para 21,0%, em 2025.

Tabela A2: Síntese da evolução das despesas discricionárias empenhadas, 2014-2025

Indicador	Nominal	Real (IPCA)
Discricionárias Total	44,4%	-20,8%
Discricionárias Poder Executivo	18,7%	-34,9%
Discricionárias Emendas	666,5%	320,3%

Fonte: SIOP, IBGE - Elaboração dos autores.


Central das Emendas