



Emendas parlamentares em políticas sociais

Organizadores

Fabiola Sulpino Vieira
Paulo Meyer Nascimento
Jose Aparecido Carlos Ribeiro

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



Emendas parlamentares em políticas sociais

Organizadores

Fabiola Sulpino Vieira
Paulo Meyer Nascimento
Jose Aparecido Carlos Ribeiro

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>



Emendas parlamentares em políticas sociais

Organizadores

Fabiola Sulpino Vieira
Paulo Meyer Nascimento
Jose Aparecido Carlos Ribeiro

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada
Brasília, 2026

Emendas parlamentares em políticas sociais / Organizadores : Fabíola Sulpino Vieira, Paulo Meyer Nascimento, Jose Aparecido Carlos Ribeiro.
– Brasília : Ipea, 2026.
260 p. : il.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-106-3

1. Emendas Parlamentares. 2. Orçamento Público. 3. Políticas Sociais. 4. Financiamento Público. 5. Brasil. I. Vieira, Fabíola Sulpino. II. Nascimento, Paulo Meyer. III. Ribeiro, Jose Aparecido Carlos. IV. Título. V. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 351.72

Ficha catalográfica elaborada por Andréa Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

VIEIRA, Fabíola Sulpino; NASCIMENTO, Paulo Meyer; RIBEIRO, Jose Aparecido Carlos. (org.). **Emendas parlamentares em políticas sociais**. Brasília: Ipea, 2026. 260 p. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

BLOCO INICIAL

INTRODUÇÃO

A METAMORFOSE DO ORÇAMENTO FEDERAL: REFORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS SOBRE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS POR EMENDAS PARLAMENTARES.....	13
Fabiola Sulpino Vieira	

CAPÍTULO 1

EMENDAS PARLAMENTARES NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL (2014-2025): IMPLICAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO, O ORÇAMENTO E A GESTÃO FEDERAL.....	31
Fabiola Sulpino Vieira	

CAPÍTULO 2

PARA ONDE VAI O PIX? CARACTERÍSTICAS DAS EMENDAS INDIVIDUAIS POR TRANSFERÊNCIA ESPECIAL.....	53
Filipe Matheus Silva Cavalcanti	

SAÚDE

CAPÍTULO 3

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (2014-2025).....	83
Fabiola Sulpino Vieira	

EDUCAÇÃO

CAPÍTULO 4

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2014-2025)	119
Daniel Arias Vazquez	
Sérgio Luiz Doscher da Fonseca	
Paulo Meyer Nascimento	

CAPÍTULO 5

EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DAS
UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS (2014-2024) 147

Daniel Arias Vazquez

Sergio Luiz Doscher da Fonseca

Paulo Meyer Nascimento

CAPÍTULO 6

EMENDAS PARLAMENTARES AO FNDE: VOLUME, COMPOSIÇÃO
TEMÁTICA E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL (2015-2025) 183

Gabriel Bento Madeira

Caroline da Costa Nascimento de Deus

Camila Mata Machado Soares

Lis de Lima Candeia

TRABALHO

CAPÍTULO 7

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL
DO SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO
E RENDA (2014-2025) 227

Carlos Henrique Leite Corseuil

Mário Magalhães

Paulo de Andrade Jacinto

Victória Evellyn Costa Moraes Sousa

APRESENTAÇÃO

No regime democrático brasileiro, a participação do Legislativo na discussão e aprovação do orçamento é um elemento central. As emendas parlamentares, especificamente, constituem uma forma de participação direta dos parlamentares na definição e alocação dos gastos públicos, funcionando como instrumento de articulação política entre o Executivo e o Congresso, permitindo também aos parlamentares atender a demandas locais e regionais.

No início dos anos 2000, as emendas eram vistas como uma forma de os parlamentares complementarem a atuação da União na intenção de redistribuir recursos. Porém, a partir de 2014, o arcabouço normativo que rege as emendas parlamentares sofreu mudanças sucessivas, que aumentaram rapidamente a participação e a relevância das emendas no orçamento federal, elevando seu peso no financiamento das políticas públicas no Brasil – especialmente enquanto parcela crescente nas despesas discricionárias. A impositividade progressivamente estabelecida – primeiro para emendas individuais, pela Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, e depois para as de bancada, pela EC nº 100/2019 – deslocou poder alocativo do Poder Executivo para o Legislativo de maneira estrutural e crescente.

No conjunto do orçamento do Executivo federal, o volume das despesas empenhadas por emendas parlamentares passou de R\$ 11,3 bilhões em 2014 para R\$ 47,1 bilhões em 2025, em valores reais, um aumento de 315%, já descontada a inflação do período. Especificamente nas políticas sociais, a trajetória foi de R\$ 9,2 bilhões para R\$ 35,0 bilhões, um crescimento real de 282% no mesmo período. As políticas de saúde são as maiores destinatárias desses recursos, uma vez que a regulamentação das emendas dedica atenção especial a esse setor. Contudo, guardadas as devidas proporções e escalas, as emendas parlamentares são cada vez mais relevantes também para outras áreas sociais, como habitação e urbanismo, assistência social, educação, cultura, esporte e lazer, trabalho e renda, entre outras.

Essa crescente influência do Congresso na alocação de recursos exige uma reflexão acerca das possíveis consequências dessas destinações em relação à eficácia e à efetividade dos gastos, aos seus efeitos redistributivos e a um possível enfraquecimento das instâncias de planejamento e de coordenação federativa.

Assim, para somar esforços a essa reflexão, trazemos esta publicação ao debate. Ao combinar textos inéditos com versões revisadas e atualizadas de trabalhos publicados anteriormente, este livro apresenta um panorama não só abrangente e robusto, mas também didático e assertivo, sobre a trajetória das emendas parlamentares no período de 2014 a 2025.

Neste livro são abordadas as várias mudanças no arcabouço normativo. Analisam-se as distintas modalidades de emendas – individuais, de bancada, de comissão e de relator – e os diferentes papéis e relevâncias que cada uma delas assume ao longo dessa trajetória. Além disso, discute-se como as emendas parlamentares estão reconfigurando a execução orçamentária nas políticas sociais, especialmente àquelas voltadas a saúde, educação e trabalho.

Na introdução, *A metamorfose do orçamento federal: reformas constitucionais e legais sobre a destinação de recursos por emendas parlamentares*, o objetivo principal é justamente apresentar e explicar as diversas mudanças normativas que conferiram às emendas parlamentares uma centralidade inédita na destinação dos recursos do orçamento federal. No capítulo 1, *Emendas parlamentares no financiamento de políticas sociais no Brasil (2014-2025): implicações para o planejamento, o orçamento e a gestão federal*, a autora apresenta um panorama abrangente da trajetória das emendas parlamentares, abordando o conjunto das várias políticas sociais.

No capítulo 2, *Para onde vai o PIX? Características das emendas individuais por transferência especial*, o autor analisa a execução das emendas parlamentares individuais por transferência especial – popularmente conhecidas como “emendas Pix” – no período de 2020 a 2025. Criada pela EC nº 105/2019, essa modalidade se tornou um forte instrumento de execução das emendas impositivas, por meio de repasse direto de recursos da União a estados e municípios, sem necessidade de celebração de convênios ou assemelhados. É apontada melhora na qualidade das informações divulgadas graças à atuação do Supremo Tribunal Federal e de órgãos de controle, embora ainda persistam lacunas de transparência.

No capítulo 3, *Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde (2014-2025)*, a autora oferece uma exaustiva análise sobre a crescente relevância das emendas parlamentares na execução orçamentária das políticas da saúde; a alocação nas diferentes áreas de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS); e a errática distribuição desse sistema em termos regionais e *per capita*.

No capítulo 4, *Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação (2014-2025)*, os autores trazem um estudo exploratório descrevendo o perfil alocativo e redistributivo da execução orçamentária das emendas parlamentares no âmbito dos recursos do Ministério da Educação (MEC). A análise sobre as emendas nas políticas de educação segue no capítulo 5, *Emendas parlamentares no orçamento das universidades e institutos federais (2014-2024)*, que busca examinar o papel desempenhado pelas emendas parlamentares no orçamento das 69 universidades federais e dos 38 institutos federais. A análise é desenvolvida a partir de duas questões principais: o peso dos recursos originados de emendas nas despesas discricionárias dessas instituições e seu vetor redistributivo.

No capítulo 6, *Emendas parlamentares ao FNDE: volume, composição temática e distribuição espacial (2015-2025)*, os autores descrevem, de forma exploratória e sistemática, o perfil das emendas parlamentares destinadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no período: que temas foram priorizados; como os recursos foram distribuídos entre as macrorregiões e municípios do país; e em que medida essa distribuição contempla ou ignora critérios de equidade baseados em população ou necessidade educacional.

Concluindo o livro, no capítulo 7, *Emendas parlamentares ao orçamento federal do sistema de políticas de emprego, trabalho e renda (2014-2025)*, os autores apresentam um estudo da execução orçamentário-financeira de emendas parlamentares na função Trabalho no período de 2014 a 2025. No caso dessa área, a incidência de emendas ocorre geralmente em ações relacionadas à prestação de serviços ao trabalhador que integram as chamadas políticas ativas de emprego, tais como a intermediação pública de mão de obra, a oferta de cursos de qualificação profissional e o fomento a empreendimentos de economia solidária. Embora os valores envolvidos aqui possam representar parcela pouco expressiva ante o total de recursos alocados por emendas em outras políticas sociais, nesse setor as emendas vêm assumindo também uma proporção relevante em relação ao total de despesas discricionárias, que são a base de financiamento dos programas de geração de emprego e renda. Por isso, também demandam monitoramento e reflexão.

Esta publicação não esgota a contribuição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no debate desse tema. Esta linha de pesquisa permanece, e outros artigos, textos para discussão e relatórios de pesquisa seguirão sendo elaborados e publicados. É importante lembrar, nesse sentido, que alguns dos capítulos presentes neste livro, entre outros materiais já publicados ou ainda no prelo, são frutos do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 3/2024, celebrado entre o Ipea e a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC).

Este livro por si só constitui um marco interessante, por consolidar, em uma mesma publicação, um conjunto importante de análises e dados sobre diferentes políticas sociais, além de servir como recuperação histórica desse fenômeno recente, porém central, para a compreensão dos desafios atuais da política social no Brasil.

Boa leitura!

Bloco inicial

ISBN

INTRODUÇÃO

A METAMORFOSE DO ORÇAMENTO FEDERAL: REFORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS SOBRE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS POR EMENDAS PARLAMENTARES

Fabiola Sulpino Vieira¹

1 INTRODUÇÃO

No regime democrático brasileiro, a participação do Legislativo no orçamento é vista como um elemento central do federalismo fiscal e da representação política. As emendas parlamentares (EPs) ao orçamento representam a participação direta do Legislativo na definição do gasto público, funcionam como instrumento de articulação política entre o Executivo e o Congresso Nacional, e permitem aos parlamentares direcionar recursos para demandas sociais e regionais (Enap, 2021).

No começo dos anos 2000, as emendas eram vistas como uma forma de os parlamentares promoverem redistribuição de recursos, dada a extrema centralização das receitas na União. Nesse caso, deputados e senadores garantiam que as verbas chegassem aos municípios e estados, especialmente aos de pequeno porte populacional, os quais o Executivo federal muitas vezes não alcançava (Souza, 2003). Nesse processo, a pulverização dos recursos era tida como decorrente da falta de coordenação e integração das decisões orçamentárias, que transformavam o orçamento em um conjunto de iniciativas desconectadas, e não como um problema das emendas em si (Souza, 2001).

A partir de meados dos anos 2010, com a mudança do arcabouço normativo das emendas e o crescimento da sua participação no orçamento federal, as implicações da pulverização dos recursos alocados por essa via passaram a figurar no centro do debate sobre a implementação das políticas públicas. Estudos recentes acerca da alocação de recursos federais por emendas a políticas sociais têm mostrado um quadro preocupante nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho, com consequências para o planejamento, a coordenação nacional e a efetividade dessas políticas (Ipea, 2025).

Em 2024, as emendas representaram 27% das despesas discricionárias da União, chegando a R\$ 40,9 bilhões, e tiveram um crescimento real de 12% em relação a 2023. Para alguns autores, o aumento dessa participação vem fortalecendo,

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: fabiola.vieira@ipea.gov.br. Orcid: 0000-0001-7377-7302.

no Brasil, um modelo de parlamentarismo orçamentário que geralmente desconsidera critérios técnicos ou a transparência na destinação dos recursos (Cardoso, Zigoni e Carvalho, 2025). A esse respeito, Fleury e colaboradores chegaram a afirmar que a ampliação da destinação de recursos federais por emendas representa um “sequestro da política” (Fleury *et al.*, 2025). Ademais, essa ampliação explicita uma transferência de poder do Executivo para o Legislativo, intensificando desequilíbrios na governança do orçamento, nas relações entre os poderes e nas interações entre os diferentes níveis de governo, resultando no aumento da judicialização, na desarticulação do planejamento e na perda de capacidade do Executivo de exercer sua função de coordenação das políticas públicas.

Considerando a relevância assumida pelo Congresso Nacional com o aumento da destinação de recursos por emendas ao financiamento das políticas públicas e, por conseguinte, no debate sobre governança federativa e efetividade dessas políticas, faz-se necessário oferecer um panorama sobre o orçamento público e sobre as EPs nesse contexto, especialmente a partir de 2014, quando tem início o orçamento impositivo de emendas individuais (Eind). Assim, a fim de contribuir para a compreensão de como o Legislativo assumiu protagonismo sobre o orçamento público federal, este capítulo apresenta as reformas constitucionais e legais do arcabouço orçamentário que deram às EPs uma centralidade inédita na destinação dos recursos federais no Brasil e evidencia de que forma o Poder Judiciário tem controlado a constitucionalidade dos atos dos Poderes Legislativo e Executivo a esse respeito.

Nessa perspectiva, o texto está dividido em cinco seções, contando com esta de introdução. Na segunda seção, aborda-se o ciclo orçamentário brasileiro, destacando-se o papel do Legislativo na alteração das leis orçamentárias via emendas. A seguir, na terceira seção, que trata das EPs ao Orçamento Geral da União, evidencia-se a diferença entre os tipos de emendas e, em perspectiva histórica, apresentam-se as reformas que instituíram o orçamento impositivo das Eind e de emendas de bancada (EB). Na sequência, na quarta seção, mostra-se que a execução das emendas pelos Poderes Legislativo e Executivo tem encontrado limites na atuação do Supremo Tribunal Federal (SFT). Por fim, na quinta seção, são feitas algumas considerações sobre as implicações do protagonismo do Legislativo para o financiamento das políticas públicas no país.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E O PAPEL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

O orçamento público é o instrumento de gestão mais importante da administração pública e tem várias aplicações: controle político dos governantes, administração dos recursos do Estado, planejamento das ações de governo, entre outras (Enap, 2014). Possui quatro naturezas: i) política, porque demonstra escolhas e explicita a finalidade do gasto e as prioridades dadas pelos governos às políticas públicas; ii) econômica,

por refletir como os recursos são alocados; iii) gerencial, porque constitui um plano construído a partir de um processo de planejamento; e iv) jurídica, porque se concretiza na forma de uma lei (Oliveira, 2009; Giacomoni, 2018).

Do ponto de vista econômico, são três as funções do orçamento: alocativa, redistributiva e estabilizadora. A função alocativa envolve a oferta de bens e serviços. Considerando que as demandas da população por bens e serviços são superiores às possibilidades de financiamento de sua oferta com os recursos disponíveis, o orçamento explicita as escolhas dos governos. Por sua vez, por meio da função redistributiva do orçamento, o governo pode ajustar a distribuição de renda e riqueza para torná-la mais justa e reduzir desigualdades socioeconômicas entre regiões e grupos populacionais menos favorecidos. Por fim, a função estabilizadora envolve o uso do orçamento para alcançar parâmetros definidos para a economia, como os relacionados à estabilidade de preços e ao equilíbrio das taxas de câmbio (Enap, 2014).

O orçamento público no Brasil é constituído por três leis que, no caso da União, devem ser elaboradas observando-se os procedimentos e prazos definidos no art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e no art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). São elas: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988).

O planejamento de médio prazo das ações dos governos é feito para um período de quatro anos e resulta no PPA. O Poder Executivo elabora o projeto de lei (PL) do PPA e encaminha-o ao Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício do primeiro ano do mandato (31 de agosto). O Legislativo analisa o projeto, propõe modificações e aprova a lei do PPA, com devolução para sanção do chefe do Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Depois de aprovado o PPA, é feito o detalhamento das ações que serão realizadas, definindo-se prioridades e metas. Para tanto, o Executivo elabora o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e o envia ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). Por sua vez, o Legislativo analisa o PLDO, propõe modificações e aprova a lei, que é devolvida para sanção do chefe do Executivo até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho).

Por fim, a LOA é elaborada e aprovada, seguindo as orientações que foram estabelecidas na LDO. O Executivo elabora o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), apresentando a estimativa de arrecadação de receitas e de realização de despesas com todas as políticas públicas para o próximo ano, encaminhando-o ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício (31 de agosto). O Legislativo analisa a proposta, propõe modificações e aprova a lei, devolvendo-a para sanção do chefe do Executivo até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Conforme estabelece o § 2º do art. 57 da CF/1988, o Congresso Nacional não pode entrar em recesso parlamentar em julho, sem antes aprovar a LDO, uma vez que essa lei orienta a elaboração do PLOA, que deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo até o final de agosto. Além disso, todos esses projetos de lei são apreciados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) antes de seguirem para votação em sessão conjunta do Congresso Nacional.

As modificações realizadas pelos deputados e senadores em propostas que estão em tramitação no Congresso Nacional são chamadas de emendas. Elas acrescentam dispositivos, suprimem partes do texto, alteram a redação ou restabelecem trechos retirados anteriormente, o que possibilita o aperfeiçoamento técnico e político das proposições. As alterações feitas pelos parlamentares, durante a tramitação do PLOA, que incluem novas despesas, modificam valores ou a destinação dos recursos e cancelam dotações são conhecidas popularmente como EPs ao orçamento (emendas à despesa) e envolvem a alocação de recursos ao financiamento de políticas públicas (Enap, 2021).

As emendas ao PLOA devem observar algumas regras básicas: i) têm que ser compatíveis com o PPA e com a LDO; ii) devem indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal (DF); e iii) precisam ser relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do PL (Brasil, 1988).

A seguir, apresentam-se os tipos de emendas ao Orçamento Geral da União e as reformas constitucionais e legais que introduziram o orçamento impositivo de emendas.

3 EPS AO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

A Resolução do Congresso Nacional nº 6, de 2006, dispõe sobre os trabalhos da CMO e sobre as emendas à despesa, entre outros assuntos. Nesta seção, trata-se do disposto nessa norma, com atualização até a Resolução nº 2, de 2025 (Brasil, 2006, 2025a), bem como abordam-se as regras relativas ao orçamento impositivo.²

3.1 Tipos de emendas

A figura 1 apresenta os quatro tipos de EPs e uma descrição geral sobre elas. As *emendas individuais* (Eind) são aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida (RCL) da União, sendo 1,55% para emendas de deputados e 0,45% para

2. As ilustrações desta seção foram elaboradas com o suporte de modelo de inteligência artificial.

as de senadores, com valor correspondente sendo distribuído igualmente entre os parlamentares (Brasil, 2022a). Os recursos podem ser alocados aos estados, aos municípios e ao DF por meio de transferência especial ou de transferência com finalidade definida. A *transferência especial* é a modalidade de repasse em que os valores são transferidos diretamente ao ente federado beneficiado, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento similar. Esses recursos passam a pertencer ao ente e devem ser aplicados em programações finalísticas vinculadas às áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado. Por sua vez, a *transferência com finalidade definida* é aquela em que os recursos ficam vinculados à programação estabelecida na emenda e devem ser aplicados nas áreas de competência constitucional da União (Brasil, 2019a). Pela celeridade dos repasses, lembrando o funcionamento do sistema brasileiro de pagamentos instantâneos, as transferências especiais foram apelidadas pela imprensa nacional de *emendas pix*.

Ademais, as emendas individuais devem obedecer a algumas regras: i) no caso de projetos, a dotação deve ser suficiente para a conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução; ii) se ocorrerem na modalidade de transferência especial, devem ser destinadas preferencialmente³ à conclusão de obras inacabadas; e iii) não podem custear despesas com pessoal. Além disso, devem ser indicadas pelos parlamentares no sistema disponibilizado pelo Executivo com pelo menos as seguintes informações: beneficiários, objetos e ordem de prioridade (Brasil, 2006).

As *emendas de bancada* (EB) devem envolver matéria de interesse de cada estado ou do DF. Além disso, precisam observar as seguintes disposições: i) serem apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, com aprovação de pelo menos três quartos dos deputados e dois terços dos senadores do estado; ii) no caso de obras, deverão identificar o seu objeto, não podendo resultar na execução por múltiplos entes ou entidades, exceto quando realizada em região metropolitana ou região integrada de desenvolvimento; iii) nos demais projetos, devem considerar as políticas prioritárias mencionadas na Lei Complementar nº 210, de 2024; iv) podem destinar recursos para estado não representado pela bancada no caso de projetos de amplitude nacional; e v) a programação de execução não pode envolver repasse para mais de um ente da Federação ou entidade privada, exceto na destinação de recursos para fundos de saúde. Podem ser utilizadas no pagamento de

3. Não há uma regra explícita sobre como se aplica a preferência à conclusão de obras inacabadas nos planos de trabalho. A Lei Complementar nº 210 introduziu a exigência de planos de trabalho e de análise ministerial desses planos (Brasil, 2024a) e a Portaria Conjunta MGI/MF nº 2, de 24 de janeiro de 2025, dispõe sobre os procedimentos e prazos de avaliação dos planos de trabalho sem mencionar o assunto (Brasil, 2025b). Dessa forma, ao que tudo indica, não há uma vinculação obrigatória de destinação de recursos para obras inacabadas, quando elas existem, mas uma diretriz de priorização que pode ser utilizada na análise ministerial dos planos de trabalho, bem como pelos órgãos de controle.

despesa com pessoal, desde que sejam referentes aos profissionais da área da saúde que atuem diretamente na prestação de serviços⁴ (Brasil, 2006, 2024).

FIGURA 1
Tipos de EPs

Emendas Individuais

Autor: Cada Deputado Federal ou Senador da República.

Objetivo: Atender demandas específicas das bases eleitorais e municípios.

- Execução impositiva (obrigatória).
- Cotas iguais para todos os parlamentares.
- Identificador de Resultado Primário: **RP 6**.

Emendas de Bancada

Autor: Bancadas Estaduais e do Distrito Federal (coletivo).

Objetivo: Projetos estruturantes de interesse regional/estadual.

- Decididas em reunião formal da bancada do estado.
- Execução impositiva para emendas de bancada.
- Foco em grandes obras (rodovias, hospitais regionais).
- Identificador de Resultado Primário: **RP 7**.

Emendas de Comissão

Autor: Comissões Permanentes do Senado, Câmara ou Mistas.

Objetivo: Reforçar políticas públicas de âmbito nacional e setorial.

- Caráter institucional e técnico-temático.
- Não são impositivas.
- Devem ser aprovadas pelo colegiado da comissão.
- Identificador de Resultado Primário: **RP 8**.

Emendas de Relator

Autor: Relator-Geral ou Relatores Setoriais do Orçamento.

Objetivo: Correção de erros e recomposição de dotações técnicas.

- Ajustes finais para o fechamento do parecer orçamentário.
- Devem seguir as diretrizes do parecer preliminar.
- Restritas a correções técnicas por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

Fonte: Brasil (2006).

Elaboração da autora.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

4. Havia insegurança jurídica sobre o uso de emendas coletivas para pagamento de despesas com pessoal até o Congresso Nacional aprovar a Resolução nº 2, de 2025, permitindo o uso de emendas de comissão e de EB para custear salários de profissionais de saúde ativos (Brasil, 2025a). O Tribunal de Contas da União (TCU) entendia que a vedação alcançava todas as emendas, enquanto a consultoria jurídica do Ministério do Planejamento admitia esse uso para emendas coletivas (Brasil, 2021; Conasems, 2017).

Com relação à quantidade, o limite é de onze emendas por bancada, sendo três para a continuidade de obras já iniciadas até a sua conclusão. As indicações devem ser feitas mediante registro em ata e encaminhadas ao Poder Executivo (Brasil, 2006, 2024). Em relação ao montante de recursos, o limite atual é de 1% da RCL para as impositivas (Brasil, 2019b), e a forma de distribuição do valor correspondente é igualitária entre as bancadas estaduais, o que é polêmico, considerando a diversidade de tamanho da população representada pelas bancadas (Greggianin, Ronconi e Gobbi Junior, 2025).

As *emendas de comissão* (Ecom) são apresentadas pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, com indicações constantes na ata da reunião da comissão. Elas devem representar interesse nacional ou regional, sendo vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto ou relativa a ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Ademais, a sua justificativa deve possibilitar a aferição dos benefícios sociais e econômicos para a população beneficiada pela política pública, podendo ser utilizadas para pagamento de despesa com pessoal quando transferidas para o incremento ao custeio da atenção primária à saúde (APS) e para a atenção especializada à saúde (AES) (Brasil, 2006).

Em termos de quantidade, podem ser apresentadas até seis emendas de apropriação⁵ e duas de remanejamento⁶ por comissão, além de quatro de apropriação e até quatro de remanejamento pelas mesas diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (Brasil, 2006). Quanto ao valor, a Lei Complementar nº 210, de 2024, estabeleceu um limite, para emendas não impositivas, de R\$ 11,5 bilhões em 2025 e do limite do ano anterior atualizado monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a partir de 2026. Esse limite engloba, basicamente, as Ecom. Metade do valor dessas emendas deve ser destinado ao financiamento das ASPS (Brasil, 2024a).

Por fim, há as *emendas de relator* (Erel), que são propostas pelo relator-geral e pelos relatores setoriais do PLOA. Elas devem ser classificadas de acordo com a finalidade e apresentar fundamentação técnica e legal (Brasil, 2006). Com a decisão do STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPF) 854, foi fixada a tese de que as Erel devem se destinar exclusivamente à correção de erros e omissões no PLOA, ficando vedada a utilização dessas emendas para a alocação discricionária de recursos por indicação do relator ou de outros parlamentares (Brasil, 2022b).

5. Emenda de apropriação é a "que propõe o acréscimo ou a inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte dos recursos acrescidos ou incluídos, propõe a anulação equivalente na reserva de recursos ou em outras dotações definidas no parecer preliminar". Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_apropriacao. Acesso em: 28 abr. 2026.

6. Emenda de remanejamento é a que "propõe o acréscimo ou a inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva destes recursos, propõe a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da reserva de contingência". Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/emenda_de_remanejamento. Acesso em: 28 abr. 2026.

3.2 Orçamento impositivo de emendas

O orçamento impositivo de emendas se refere à obrigatoriedade da execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento), exceto nos casos de impedimento de ordem técnica, nos limites estabelecidos em lei ou na CF/1988. A figura 2 apresenta a linha do tempo da instituição do orçamento impositivo das EPs.

FIGURA 2

Linha do tempo do orçamento impositivo de EPs



Fonte: Brasil (2013, 2015a, 2015b, 2019a, 2019b, 2022, 2024).

Elaboração da autora.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Até 2013, a inclusão de dotações por emendas tinha caráter meramente autorizativo, de forma que o empenho e o pagamento das despesas dependiam inteiramente do Poder Executivo. Esse quadro gerava insatisfação entre deputados e senadores que, no contexto da recessão econômica iniciada em 2014 e da crise política que levou ao *impeachment* da presidente da República, promoveram a adoção da obrigatoriedade de execução de EPs (Greggianin, 2014; Sá *et al.*, 2019).

Inicialmente foi instituído o orçamento impositivo das Emd na LDO de 2014, que passaram a ter execução obrigatória até o limite de 1,2% da RCL da União, sendo estabelecido que metade desse montante deveria ser direcionado ao financiamento das ASPS (Brasil, 2013). A consolidação desse novo arranjo ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, que constitucionalizou a obrigatoriedade de execução das Emd, mantendo os parâmetros já definidos na LDO (Brasil, 2015a). Com isso, as emendas deixaram de depender exclusivamente da discricionariedade do Poder Executivo, fortalecendo o papel do Legislativo na alocação de recursos públicos, especialmente na área da saúde.

Na sequência, em 2016, houve a ampliação do alcance da impositividade para as EB previstas no anexo de prioridades e metas da LDO. Elas passaram a ter execução obrigatória, por meio da LDO, sem a fixação de percentuais mínimos destinados à saúde (Brasil, 2015b). Esse movimento foi aprofundado com a EC nº 100/2019, que estendeu a obrigatoriedade a todas as EB no limite de 1% da RCL e incorporou essa regra na CF/1988 (Brasil, 2019b).

Em 2022, o espaço das Emd no orçamento foi ampliado. O limite dessas emendas foi elevado para 2% da RCL, mantendo-se a exigência de que metade do valor correspondente seja aplicado em ASPS. Por fim, em 2024, a Lei Complementar nº 210 estabeleceu o montante de R\$ 11,5 bilhões para emendas não impositivas em 2025, bem como um limite anual para essas emendas a partir de 2026, igual ao do ano anterior corrigido pelo IPCA. Também definiu que 50% das Ecom, que são não impositivas, devem ser destinadas às ASPS (Brasil, 2024a).

A categoria “não impositivas” é constituída basicamente pelas Ecom registradas com o identificador RP 8 e pelas EB e Ecom executadas como RP 2 e RP 3, que são marcadores de despesas discricionárias próprias do Executivo (Transparência Brasil, 2025a, 2025b). A partir de dados obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verifica-se que, em 2024, a despesa empenhada pelo Poder Executivo foi de R\$ 618 milhões em EB no RP 2, além de R\$ 12,3 bilhões em Ecom, em valores correntes. Em 2025, não se identificou despesa rastreável a partir de dados de sistema orçamentário de acesso público, de emendas no RP 2 ou

RP 3.⁷ A despesa empenhada por Ecom (RP 8) foi de R\$ 11,2 bilhões correntes.⁸ Embora não exista um limite específico para execução das Ecom, na prática, o estabelecimento de um limite para as emendas não impositivas pela Lei Complementar nº 210 tornou, em certa medida, a execução dessas emendas também obrigatória.

Dessa forma, à exceção das Erel, que devem ser utilizadas apenas para corrigir erros e omissões no PLOA, há regras que impõem ao Executivo a obrigação de execução dos demais tipos de emendas. Em síntese, atualmente há impositividade de execução das Eind no limite de 2% da RCL, das EB no limite de 1% da RCL e um limite para as emendas não impositivas (valor de 2025, R\$ 11,5 bilhões, corrigido anualmente pelo IPCA). Para 2026, a dotação inicial é de R\$ 26,6 bilhões em Eind (RP 6), R\$ 11,2 bilhões em EB (RP 7) e R\$ 12,1 bilhões em Ecom (RP 8), totalizando R\$ 49,9 bilhões em EPs.⁹

Isso configura uma metamorfose do orçamento federal no Brasil. Se, até 2013, as dotações incluídas por emendas tinham natureza autorizativa, a partir de 2014, o que se verifica é a implementação, pelo Legislativo, de sucessivas reformas, instituídas por leis e por emendas à Constituição, que tornaram impositiva a execução dessas dotações, fazendo com que o Congresso Nacional detenha atualmente o controle de parte expressiva das despesas discricionárias do Orçamento Geral da União.

4 ATUAÇÃO DO STF NO CONTROLE DA EXECUÇÃO DE EMENDAS

Com a crescente destinação de recursos federais por emendas e em meio a denúncias de falta de transparência na alocação e no uso desses recursos, o STF foi instado a se manifestar sobre a constitucionalidade de procedimentos adotados pelos poderes Legislativo e Executivo com o novo regime das emendas, instituído pelo Congresso Nacional. O questionamento inicial se deu em decorrência do chamado orçamento secreto, que envolvia as Erel e a prática de ocultação dos parlamentares que efetivamente destinavam os recursos, além da não explicitação da finalidade da aplicação desses recursos e dos entes da Federação, bem como das entidades beneficiadas (Cruvinel, 2022; Linhares Neto, 2023).

A seguir, apresenta-se um relato das principais decisões do STF, até meados de abril de 2026, no âmbito da ADPF 854, principal ação em curso sobre emendas

7. Contudo, há indício de execução de emendas em RP 2 e/ou RP 3 em 2025. Quando se analisa a execução orçamentário-financeira da União a partir de dados do Siga Brasil, considerando a variável 'autor da emenda', verifica-se que despesas registradas com RP 2 e RP 3 têm a identificação do autor como "PLOA e demais emendas". Dessa forma, é possível que emendas estejam misturadas às despesas do Executivo sem que se possa discriminá-las. As despesas não foram registradas nas ações ou nos POs específicos de emendas. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 7 mai. 2026.

8. Valores obtidos a partir da consulta livre do Painel do Orçamento Federal do Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

9. Valores obtidos a partir da consulta livre do Painel do Orçamento Federal do Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

nesse tribunal. A ADPF 854 foi protocolada no STF pelo Partido do Socialismo e Liberdade (PSOL) em 2021, sob o argumento de que a forma de adoção e execução das Erel configura um orçamento paralelo, que viola os preceitos constitucionais de legalidade, moralidade, eficiência e publicidade, que regem a administração pública e a execução orçamentária. Por terem objeto idêntico à ADPF 854, foram juntadas a ela a ADPF 850, ajuizada pelo Partido Cidadania, e a ADPF 851, impetrada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) (Brasil, 2026).

Em decisão monocrática de novembro de 2021, a ministra Rosa Weber, relatora da ADPF 854, ao constatar que o modelo de execução das Erel operava sob lógica de ocultação dos reais autores e beneficiários das despesas públicas, entendeu haver violação aos princípios republicanos, especialmente os da transparência, publicidade e impessoalidade. Diante disso, deferiu a medida cautelar para determinar maior transparência na execução das emendas, incluindo a publicização dos dados e a criação de mecanismos de rastreabilidade das indicações parlamentares, além de suspender a execução dos recursos classificados como RP 9 (Erel) até deliberação final do STF (Brasil, 2026).

Na sequência, por maioria, o tribunal referendou parcialmente a decisão da ministra e concedeu medida cautelar para determinar que órgãos do Executivo e o Congresso Nacional adotassem medidas de transparência em relação às Erel, incluindo a divulgação pública, em plataforma centralizada, dos documentos que fundamentaram a distribuição de recursos nos anos de 2020 e 2021, bem como o registro formal das demandas parlamentares relacionadas à execução dessas emendas. A suspensão da execução das Erel foi afastada em dezembro de 2021, após a comunicação pelo Congresso ao STF, das medidas que estavam sendo adotadas para atender à determinação do tribunal. Em março de 2022, o Legislativo solicitou a prorrogação de prazo para cumprimento dessas medidas, o que foi indeferido pela ministra Rosa Weber (Brasil, 2026).

Em dezembro do mesmo ano, o STF reconheceu a inconstitucionalidade das práticas associadas ao orçamento secreto, por entender que o uso das Erel (RP 9) para inclusão de despesas sem transparência viola a ordem constitucional. Além disso, declarou inconstitucionais normas que sustentavam esse modelo e determinou que a administração pública dê ampla publicidade aos dados relativos à execução desses recursos entre 2020 e 2022, incluindo a identificação dos solicitantes e beneficiários, reforçando a exigência de transparência e controle da gestão orçamentária (Brasil, 2026).

Em 2024, sob a relatoria do ministro Flávio Dino, ele determinou a realização de uma audiência de conciliação envolvendo representantes dos poderes Executivo e Legislativo, após requerentes da ADPF 854 reclamarem da persistência do descumprimento da decisão do STF sobre a obrigação de

transparência e divulgação de informações relacionadas às Erel. Os requerentes também questionaram a constitucionalidade das emendas *pix*, mas o entendimento do ministro foi o de que, nesse caso, seria necessário o ajuizamento de ação própria (Brasil, 2026).

Como resultado da audiência, em agosto de 2024, foi determinada a criação de uma comissão técnica com o objetivo de reunir dados e adotar procedimentos necessários ao cumprimento integral da decisão do STF na ADPF. Além disso, o ministro estabeleceu que os parlamentares só podem destinar emendas ao estado pelo qual foram eleitos (ou a municípios desse estado), salvo em casos de projetos de alcance nacional. Também determinou que o pagamento de restos a pagar de Erel e de Ecom só ocorra com total transparência e rastreabilidade, além de exigir que organizações não governamentais que executem recursos de emendas adotem critérios objetivos de contratação e cumpram deveres de transparência (Brasil, 2026).

Ainda no mesmo mês, o ministro determinou: i) à Controladoria-Geral da União (CGU) a apresentação de uma proposta de reestruturação do Portal da Transparência, em até 30 dias, para facilitar o acesso às informações sobre Ecom e Erel, com implementação em até 90 dias; ii) o uso obrigatório de códigos específicos para essas emendas a partir de 2025, sob pena de impedimento de execução dos recursos; iii) ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a apresentação de um plano de ação para garantir transparência e rastreabilidade das emendas, incluindo a obrigatoriedade de contas bancárias específicas por emenda; e iv) às organizações da sociedade civil a realização de licitações ou de cotações eletrônicas por meio do [Transferegov.br](https://www.transferegov.br) (Brasil, 2026).

Em outubro de 2024, outra audiência de conciliação foi realizada em virtude de evidências de descumprimento parcial da decisão de mérito proferida pelo STF em 2022. Em dezembro de 2024, a decisão do STF, relatada pelo ministro Flávio Dino, determina o que segue: i) estabelece a continuidade do monitoramento das práticas relacionadas ao orçamento secreto até 2025, com realização de auditorias e audiências periódicas; ii) autoriza a retomada da execução de Ecom e do pagamento de restos a pagar de Erel, mediante cumprimento de requisitos de transparência, como a identificação dos parlamentares solicitantes e dos beneficiários no Portal da Transparência e o registro no [Transferegov.br](https://www.transferegov.br); iii) reitera regras específicas para emendas *pix*, definidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7688, 7695 e 7697 (Brasil, 2024b, 2024c, 2024d), exigindo plano de trabalho prévio e prestação de contas nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida; iv) atribui ao Tribunal de Contas da União (TCU), à CGU e à Polícia Federal funções de fiscalização e controle dessas emendas, e impõe maior transparência às organizações não governamentais beneficiárias; v) no caso da saúde, condiciona a execução de emendas a critérios técnicos indicados pelo gestor federal

do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite; e vi) estabelece limites fiscais para o crescimento das emendas e reforça que sua execução deve seguir parâmetros constitucionais e legais (Brasil, 2026).

Em março de 2025, o STF referendou, por unanimidade, decisão do ministro Flávio Dino que homologou o plano de trabalho apresentado pelos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que não há impedimento geral para a execução das emendas a partir de 2025 e de exercícios anteriores, desde que cumpridos requisitos de transparência e regularidade. A decisão condiciona essa execução à ausência de impedimentos técnicos, à observância de decisões anteriores do STF, à existência de planos de trabalho para emendas *pix*, à regularidade de recursos da saúde, e ao registro formal, em atas públicas, dos parlamentares responsáveis por Ecom e EB. Além disso, mantém auditorias e controles por órgãos como CGU e TCU, não interfere em outras ações em curso no tribunal (ADIs 7688, 7695 e 7697) e determina o acompanhamento contínuo da implementação do plano, com prestação de informações pelos órgãos envolvidos (Brasil, 2026).

Por fim, em janeiro de 2026, em decisão monocrática, o ministro Flávio Dino determina a proibição de destinação de emendas a entidades do terceiro setor que apresentem vínculos familiares com parlamentares ou seus assessores, ou que atuem como intermediárias para beneficiários nessas condições, com base na vedação ao nepotismo e em regras de improbidade administrativa. Além dessa e de outras determinações, ordenou a elaboração de nota técnica conjunta por órgãos do Executivo sobre a execução de emendas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), diante de indícios de irregularidades, e requisitou à CGU a definição de cronograma de auditorias até 2026 (Brasil, 2026).

A trajetória e a natureza das decisões do STF sobre EPs revelam, por um lado, resistência dos deputados e senadores em aplicar princípios republicanos na execução dos recursos e, por outro lado, a relevância assumida pelo tribunal no controle da constitucionalidade dos atos dos poderes Legislativo e Executivo a esse respeito no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se contribuir para a compreensão de como o Legislativo assumiu protagonismo sobre o Orçamento Geral da União, a partir da apresentação das reformas constitucionais e legais que deram às EPs uma centralidade na execução dos recursos discricionários federais, e de como o Poder Judiciário tem controlado a constitucionalidade dos atos dos poderes Legislativo e Executivo na aplicação desses recursos.

Entre 2014 e 2024, o Congresso Nacional instituiu a impositividade da execução orçamentário-financeira para as Eind e EB, aumentou o limite obrigatório para essas emendas e estabeleceu um limite para as emendas não impositivas. Com isso, ampliou sua participação na destinação discricionária de recursos da União.

O aumento da influência do Legislativo no financiamento de políticas públicas vem acompanhado de preocupação a respeito dos impactos da pulverização de elevado montante de recursos para o planejamento, a gestão orçamentária, a coordenação federativa e a efetividade das políticas. Essa pulverização dos recursos é particularmente preocupante em um contexto em que a oferta de bens e serviços públicos para população está aquém da necessidade, dada a escassez de recursos, e em um país como o Brasil, marcado por grande desigualdade socioeconômica intra e entre territórios, segundo diferentes recortes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2026.

BRASIL. Resolução nº 1, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 9 abr. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2013.

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

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2015b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2019a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 439/2021 – Plenário**. Auditoria de conformidade objetivando avaliar a regularidade de quatro processos de contratação realizados durante os exercícios 2017 e 2018, bem como se a aplicação das emendas parlamentares que adicionaram recursos ao SUS no exercício de 2017 atendeu ao estabelecido na legislação vigente. Análise das razões de justificativa. Relator: Augusto Sherman, 3 de março de 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**: Decisão de Julgamento (Plenário, 19/12/2022). Ação proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) diante do que identifica como atos do Poder Público relativos à execução do orçamento público federal, especificamente no tocante às despesas oriundas de emendas do relator geral do projeto de lei orçamentária (classificadas sob o indicador RP 9). Brasília: STF, 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 23 abr. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7688**. Ação proposta pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, por meio da qual objetiva seja dada interpretação conforme à Constituição à Emenda Constitucional nº 105/2019, que instituiu as transferências especiais conhecidas como emendas *pix*. Relator: Min. Flávio Dino, 25 de julho de 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6987935>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7695**. Ação ajuizada pela Procuradoria Geral da República, contra o art. 166-A, inc. I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição Federal, dispositivos acrescidos pela Emenda Constitucional nº 105/2019, que instituíram as transferências especiais conhecidas como “emendas *pix*”. Relator: Min. Flávio Dino, 7 agosto de 2024c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6996131>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7697**. Ação ajuizada pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional. Relator: Min. Flávio Dino, 8 de agosto de 2024d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6997560>. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 2, de 2025-CN. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para aprimorar o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias; e altera os anexos da Resolução nº 1, de 2025-CN. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jun. 2025a.

BRASIL. Portaria Conjunta MGI/MF nº 2, de 24 de janeiro de 2025. Dispõe sobre os procedimentos e prazos para avaliação dos planos de trabalho relativos às emendas individuais na modalidade Transferência Especial, dos exercícios de 2024 e anteriores, pelos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União – Sigpar. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 2025b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**: Decisões. Brasília: STF, 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 18 mai. 2026.

CARDOSO, A.; ZIGONI, C.; CARVALHO, C. C. **Orçamento & direitos: balanço da execução de políticas públicas 2024**. Brasília: Inesc, 2025.

CONASEMS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. **Nota Conasems**: utilização de recursos provenientes de emendas parlamentares. Brasília: Conasems, 2017. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/09/Nota-Emendas-Parlamentares.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2026.

CRUVINEL, M. N. **Das emendas de relator ao orçamento secreto**. Monografia (Especialização) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2022.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso de orçamento público: conceitos básicos**. Brasília: Enap, 2014.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso de processo legislativo orçamentário** – módulo 3: as emendas apresentadas pelo Poder Legislativo. Brasília: Enap, 2021.

FLEURY, S. *et al.* O sequestro da política: implicações das emendas parlamentares sobre a democracia, o pacto federativo e a saúde pública no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 49, n. 147, p. 1-16, out.-dez. 2025.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2018.

GREGGIANIN, E. **Emendas orçamentárias**: importância para os municípios, execução das emendas, orçamento impositivo, orçamento participativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. (Estudo Técnico n. 16).

GREGGIANIN, E.; RONCONI, G. B. A.; GOBBI JUNIOR, V. **Individualização e caráter estruturante das emendas de bancada estadual**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. (Estudo n. 5).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A relação Executivo-Legislativo e o impacto em políticas públicas de saúde, educação, assistência social e trabalho**. Brasília: Ipea, 2025. (Policy Brief, n. 34).

LINHARES NETO, D. A. As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re)velados. **Revista Pesquisa e Debate**, v. 35, n. 1, p. 89-104, 2023.

OLIVEIRA, F. A de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

SÁ, E. B. *et al.* Saúde. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 26, p. 85-123, 2019.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

SOUZA, C. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 345-384, 2003.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Emendas de comissão “paralelas” repetem prática do orçamento secreto em 2025**. São Paulo: Transparência Brasil, 2025a.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Emendas paralelas não impositivas de bancada driblaram decisões do STF e somaram R\$ 3 bi em 2024**. São Paulo: Transparência Brasil, 2025b.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF julga orçamento secreto inconstitucional: a decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões. **STF**, Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 22 abr. 2026.

EMENDAS PARLAMENTARES NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL (2014-2025): IMPLICAÇÕES PARA O PLANEJAMENTO, O ORÇAMENTO E A GESTÃO FEDERAL

Fabiola Sulpino Vieira¹

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, estão entre as atribuições do Poder Legislativo, definidas constitucionalmente, a apreciação e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o que lhe confere relevante papel no ciclo orçamentário. Durante a apreciação do PLOA, proposto pelo Poder Executivo, os deputados federais e senadores, no âmbito da União, assim como os deputados estaduais e os vereadores nos estados e municípios, respectivamente, podem alterá-lo dando origem às emendas ao orçamento (Brasil, 1988).

No caso da União, as regras para a execução de emendas parlamentares (EPs) ao orçamento são dadas pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, as emendas à receita modificam a estimativa de arrecadação apresentada no PLOA, e as emendas à despesa podem propor: i) remanejamento – acréscimo ou inclusão de dotações com indicação de anulação de montante equivalente no projeto, à exceção da reserva de contingência; ii) apropriação – acréscimo ou inclusão com anulação de valor equivalente constante da reserva de recursos e outras dotações definidas no parecer preliminar; e iii) cancelamento – redução de dotações do PLOA (Brasil, 2006).

Quanto ao proponente, elas são categorizadas em quatro tipos: i) individuais – Eind: propostas individualmente pelos deputados e senadores; ii) de bancada – Eban: propostas pelas bancadas estaduais de cada estado ou do Distrito Federal; iii) de comissão – Ecom: apresentadas pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, bem como pelas mesas diretoras das duas Casas; e iv) de relator – Erel: propostas pelo relator-geral e relatores setoriais do PLOA (Brasil, 2006).

No presidencialismo de coalizão brasileiro, caracterizado por um Executivo que necessita alcançar maiorias em um Legislativo muito fragmentado, as emendas

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: fabiola.vieira@ipea.gov.br. Orcid: 0000-0001-7377-7302.

e a oferta de cargos nos órgãos da administração pública são barganhadas pelo Executivo por apoio político no Congresso Nacional (Menezes *et al.*, 2024). Segundo alguns autores, para o Legislativo, as emendas funcionam como um instrumento para atender a demandas locais em troca de votos, prática conhecida na literatura de ciência política como *pork barrel* (Alston e Mueller, 2006; Baião e Couto, 2017).

Em meados dos anos 2000, Limongi e Figueiredo (2005) discordaram da visão corrente, até então, acerca do uso das emendas pelo Executivo brasileiro para obtenção de apoio no Congresso Nacional e pelo Legislativo para angariar votos. Para esses autores, não se tratava de uma barganha individual de cada deputado e senador. O apoio ao governo e a execução de emendas eram mais bem explicados pela filiação partidária dos parlamentares, de forma que os que pertenciam à base do Executivo tinham maior empenho de recursos. Além disso, eles relativizaram a ideia de que as emendas eram centrais para a estratégia dos parlamentares, porque nem todos tinham sucesso eleitoral com emendas, e o sistema orçamentário não era estruturado para isso.

Diferentemente dessa conclusão, estudos mais recentes aportam evidências sobre a relevância das emendas na eleição de deputados e senadores. Bertholini, Pereira e Renno (2018) evidenciaram que a sobrevivência da carreira dos parlamentares depende delas, que alimentam as suas redes eleitorais nos municípios, englobando prefeitos, vereadores, empresas e empreiteiros. Em troca dos recursos transferidos por emendas, os políticos garantem apoio e engajamento ativo para as suas campanhas de reeleição. A esse respeito, Baião e Couto (2017) mostraram que a prática do *pork barrel* no Brasil depende da forma como os recursos são transferidos. As emendas somente são bem-sucedidas, gerando votos para os deputados, quando são executadas na modalidade de transferência a municípios, especialmente quando o prefeito é aliado do parlamentar.

Até 2013, o Executivo detinha elevado poder discricionário para autorizar o pagamento de emendas, algo que gerava grande desconforto entre os parlamentares (Alston e Mueller, 2005; Menezes e Pederiva, 2015). Segundo Fleury *et al.* (2025), a reação a isso se deu com a instituição da impositividade da execução das emendas, o que aumentou rapidamente a alocação de recursos por essa via, produzindo um deslocamento institucional do Executivo para o Legislativo e distorções na governança orçamentária, na relação entre os poderes e nas dinâmicas intergovernamentais no Brasil.

Essa impositiva começou a ser implementada pelo Congresso Nacional a partir de 2014, no contexto da recessão econômica que teve início naquele ano e da crise política que culminou com o *impeachment* da presidente da República em 2016. Inicialmente, isso ocorreu por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 para as Eind (Brasil, 2013), sendo essa impositividade incluída na Cons-

tituição Federal pela Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União, devendo metade do valor correspondente ser destinado ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde (ASPS) (Brasil, 2015a). Em 2016, a obrigatoriedade de execução foi ampliada para as Eban constantes do anexo de metas e prioridades da LDO (Brasil, 2015b), sendo estendida para todas as Eban pela EC nº 100, de 2019, no limite de 1% da RCL (Brasil, 2019). Por fim, em 2022, o Congresso ampliou o limite das Eind para 2% da RCL com a EC nº 126 (Brasil, 2022) e, em 2024, por meio da Lei Complementar (LC) nº 210, estabeleceu que, no mínimo, metade das Ecom devem ser destinadas às ASPs. Ademais, definiu o montante de R\$ 11,5 bilhões para emendas não impositivas em 2025, a ser reajustado anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a partir de 2026 (Brasil, 2024).

A introdução do orçamento impositivo de emendas produziu um rápido crescimento das despesas executadas por essa via pela União, tanto por efeito direto do aumento dos gastos decorrentes de Eind e de Eban, quanto por efeito indireto, uma vez que a impositividade elevou a margem da barganha entre o Executivo e o Legislativo para além dos valores executados nesses dois tipos de emendas (Piola e Vieira, 2019). Entre 2014 e 2024, as despesas empenhadas por emendas no orçamento da União apresentaram crescimento real de 321%, passando de R\$ 10,8 bilhões para R\$ 45,5 bilhões (Vieira, 2025).

Segundo Tollini e Mendes (2024), o controle de parcela expressiva do orçamento da União por parte do Legislativo faz do Brasil um caso único quando comparado a onze países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ou seja, é possível que essa situação brasileira não encontre paralelo em todo o mundo. Além disso, é muito preocupante em razão dos problemas de transparência já encontrados na execução das emendas (Cavalcanti e Vieira, 2025), o que tem motivado uma atuação mais incisiva do Supremo Tribunal Federal (STF), desde que foi provocado em ação judicial em 2021. Diante disso, o tribunal tem buscado meios para garantir que os recursos alocados por essa via atendam aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública brasileira.²

Outra preocupação, não menos importante, refere-se aos possíveis efeitos das emendas na alocação de recursos e na efetividade das políticas públicas. Com o crescimento da participação das emendas no financiamento federal de políticas como as de saúde, assistência social e educação (Ipea, 2025), pode-se não apenas aumentar as desigualdades na distribuição dos recursos federais em sentido não desejável entre os entes da Federação, mas também reduzir a eficiência e a capacidade de coordenação federal, com repercussões sobre a efetividade dessas políticas, especialmente das políticas sociais que são operadas descentralizadamente.

2. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 29 dez. 2025.

No Brasil, as políticas sociais setoriais têm por finalidades principais promover a geração de oportunidades (cultura, educação, desenvolvimento agrário, trabalho e renda), proteger os indivíduos dos riscos de uma situação de dependência e vulnerabilidade (assistência social, previdência social e saúde), disponibilizar bens e serviços necessários à reprodução da força de trabalho (saneamento básico, habitação e urbanismo) (Ipea, 2010) e, ainda, promover a qualidade de vida e o desenvolvimento humano (desporto e lazer) (Brasil, 1988; Unicef, 2017). Por meio dessas políticas, o Estado oferta bens e serviços, transfere renda e regula o mercado.

Nessa perspectiva, considerando a relevância da União no financiamento e na coordenação de políticas sociais e, além disso, a escassez de estudos que tratem da destinação de recursos federais por emendas para o conjunto dessas políticas, justifica-se a necessidade de produção de evidências sobre o tema. Assim, este capítulo tem o objetivo de analisar a alocação de recursos federais por EPs a políticas sociais setoriais no período de 2014 a 2025.

2 MÉTODOS

Realizou-se uma análise de execução orçamentário-financeira do Executivo federal em políticas sociais setoriais por EPs no período de 2014 a 2025. Essa análise fundamenta-se na teoria moderna do orçamento público para a qual os orçamentos são instrumentos de gestão de natureza: a) política, por evidenciar escolhas; b) econômica, por retratar a alocação de recursos; c) gerencial, por se constituírem como planos; e d) jurídica, porque se concretizam como leis (Giacomoni, 2018).

Para tanto, foram utilizados dados do orçamento da União, dos três estágios de despesa, obtidos da consulta livre do Painel do Orçamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop). As seguintes variáveis foram selecionadas na consulta: ano, órgão orçamentário, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, grupo de despesa, modalidade de aplicação, resultado primário e plano orçamentário.

Ao banco de dados gerado a partir dessa consulta foram adicionadas outras quatro variáveis: i) poder, para identificação das despesas do Executivo, o que foi feito considerando a variável órgão orçamentário; ii) política social setorial, para identificação das políticas a partir da variável função (8 – assistência social; 9 – previdência social; 10 – saúde; 11 – trabalho; 12 – educação; 13 – cultura; 15 – urbanismo e 16 – habitação, somadas; 17 – saneamento; 21 – organização agrária; e 27 – desporto e lazer); iii) emenda, para identificação das despesas executadas com recursos alocados por essa via; e iv) tipo de emenda.

Na discriminação das despesas por emendas, foram consideradas três variáveis: a) resultado primário: RP 6 – Eind; RP 7 – Eban; RP 8 – Ecom; e RP 9 – Erel; b) ações orçamentárias específicas para emendas na área da saúde: 4525 – apoio à

manutenção de unidades de saúde; 2E89 – incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção primária à saúde para cumprimento de metas; e 2E90 – incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas;³ e c) planos orçamentários (PO): Eban; emenda de bancada – anexo prioridades e metas (EBPM); Ecom; Eind; e Erel, entre outros (Vieira, 2025).

Nos anos 2016 e 2017, foram identificadas despesas em valor significativo, registradas como Erel (plano orçamentário Erel) na categoria de resultado primário “RP 1 – despesa primária obrigatória”. Esses registros afetaram as políticas de saúde e de assistência social. Em 2016, tiveram dotações somadas de R\$ 12,2 bilhões em valores correntes, sendo R\$ 9,6 bilhões na ação 8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) e R\$ 2,6 bilhões na ação 8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.

Em 2017, o registro ocorreu apenas para a saúde no valor total de R\$ 1,1 bilhão para as seguintes ações: 8585; 20YE – Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças; 2E79 – Expansão e Consolidação da Atenção Básica (Política Nacional de Atenção Básica-PNAB); 4368 – Promoção da Assistência Farmacêutica por meio da aquisição de medicamentos do Componente Estratégico; 4370 – Atendimento à População com Medicamentos para Tratamento dos Portadores de HIV/AIDS e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis; e 8577 – Piso de Atenção Básica Fixo.

No caso da assistência social, a emenda de relator promoveu ajuste no orçamento, após o PLOA encaminhado pelo Executivo ter sido alterado. Veja-se que, em 2015, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional derrubou um corte de R\$ 10 bilhões no Programa Bolsa Família, proposto pelo relator-geral para o orçamento de 2016, o que fez com que a dotação desse programa retornasse para o valor de R\$ 28,1 bilhões correntes, conforme proposto pelo governo (Comissão [...], 2015).

No caso da saúde, é provável que as emendas de relator registradas como despesa primária obrigatória tenham ocorrido para que a União pudesse atingir a aplicação mínima em ASPS e manter o patamar de gasto de 2015 em 2016. Como em 2016 a União deveria aplicar 13,2% da RCL do exercício, os quais resultavam em montante de despesa inferior ao aplicado em 2015, por causa da recessão econômica e da queda da arrecadação (Sá *et al.*, 2018), a emenda de

3. Estudos anteriores evidenciaram a utilização de ações orçamentárias específicas pelo Executivo federal para o registro de despesas por emendas na área da saúde (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2025). Não se sabe se o mesmo procedimento é adotado para outras áreas de política pública.

relator pode ter sido utilizada para promover esse ajuste, evitando perda em relação ao ano anterior.

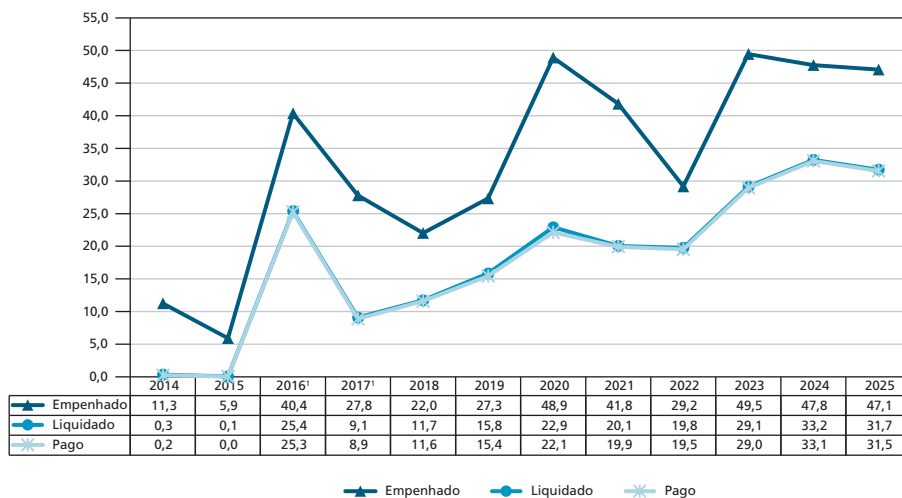
Embora esses valores tornem atípicas as despesas na série analisada, por uma questão de transparência, decidiu-se por mantê-los tal qual foram registrados pelo Executivo no orçamento federal. Por fim, para possibilitar a análise da evolução das despesas, os valores foram atualizados monetariamente para preços de 2025 pela aplicação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) anual médio e, para sumarizar os resultados mais relevantes foram produzidos gráficos e tabelas.

3 RESULTADOS

A despesa empenhada por EPs no orçamento do Executivo federal registrou crescimento de 318% entre 2014 e 2025, variando de R\$ 11,3 bilhões para R\$ 47,1 bilhões (gráfico 1). Nesse período, a execução financeira dessas despesas, medida pela razão entre a despesa paga e a despesa empenhada no mesmo exercício, foi de 2% em 2014 e aumentou consideravelmente a partir de 2016, alcançando o maior valor da série em 2024 (69%). Em 2025, foi de 67%. A partir dos dados do gráfico 1, ainda é possível constatar que a diferença entre a despesa liquidada e a paga foi inferior a 2% na maioria dos exercícios, o que torna as curvas quase sobrepostas.

GRÁFICO 1

Execução orçamentário-financeira de EPs no orçamento do Executivo federal (2014-2025)
(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Em 2016, foram registrados R\$ 19,1 bilhões, a preços constantes, em Erel (PO Erel) como despesa primária obrigatória (RP 1), sendo R\$ 15,0 bilhões na assistência social e R\$ 4,1 bilhões na saúde. Em 2017, o registro foi de R\$ 1,6 bilhão na saúde. Essas emendas ocorreram, muito provavelmente, para resolver déficits no financiamento dessas políticas, após alterações feitas pelo Congresso Nacional ao PLOA encaminhado pelo Executivo. Para mais informações, ver a seção de métodos deste capítulo.

Obs.: Valores corrigidos para preços de 2025 pelo IPCA médio.

Nas despesas do Executivo por emendas, por um lado, o montante destinado ao financiamento das políticas sociais setoriais teve redução de sua participação em 10 pontos percentuais no período analisado, passando de 81,3% em 2014 para 74,3% em 2025. Por outro lado, houve ampliação do montante destinado a outras políticas, de 18,7% para 25,7%. As despesas em políticas sociais por emendas cresceram 282% entre 2014 e 2025, passando de R\$ 9,2 bilhões para R\$ 35,0 bilhões nesse período (tabela 1).

Em 2014, do total de R\$ 2 bilhões alocados às demais políticas, as que receberam maior montante de recursos foram comércio e serviços (R\$ 636,7 milhões, 30,3%), agricultura (R\$ 635,6 milhões, 30,2%) e defesa nacional (R\$ 414,9 milhões, 19,7%). Em 2025, a maior parte dos recursos foi destinada às emendas denominadas pix, Eind operadas por transferências especiais, cuja finalidade do gasto não pode ser identificada pelos dados de execução orçamentário-financeira do Siop, pelo menos nos disponíveis publicamente. Foram R\$ 7,0 bilhões registrados na ação orçamentária 0EC2 – Transferências Especiais da função 28 – encargos especiais (57,6%). Na sequência, os maiores gastos foram com agricultura (R\$ 1,8 bilhão, 15,2%) e comércio e serviços (R\$ 1,7 bilhão, 12,7%).

TABELA 1

Financiamento de políticas sociais setoriais no orçamento do Executivo federal por EPs (2014-2025)

Ano	Políticas sociais setoriais		Outras políticas		Valor total (R\$ 1 bilhão)
	Valor (R\$ 1 bilhão)	Participação (%)	Valor (R\$ 1 bilhão)	Participação (%)	
2014	9,2	81,3	2,1	18,7	11,3
2015	5,0	84,5	0,9	15,5	5,9
2016 ¹	33,4	82,7	7,0	17,3	40,4
2017 ¹	20,5	73,9	7,3	26,1	27,8
2018	17,6	79,7	4,5	20,3	22,0
2019	23,1	84,7	4,2	15,3	27,3
2020	35,6	72,8	13,3	27,2	48,9
2021	34,3	81,9	7,6	18,1	41,8
2022	23,0	78,9	6,2	21,1	29,2
2023	33,3	67,3	16,2	32,7	49,5
2024	34,1	71,4	13,7	28,6	47,8
2025	35,0	74,3	12,1	25,7	47,1

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026. Elaboração da autora.

Nota: ¹ Em 2016, foram registrados R\$ 19,1 bilhões, a preços constantes, em Erel (PO Erel) como despesa primária obrigatória (RP 1), sendo R\$ 15,0 bilhões na assistência social e R\$ 4,1 bilhões na saúde. Em 2017, o registro foi de R\$ 1,6 bilhão na saúde. Essas emendas ocorreram, muito provavelmente, para resolver déficits no financiamento dessas políticas, após alterações feitas pelo Congresso Nacional ao PLOA encaminhado pelo Executivo. Para mais informações, ver a seção de métodos deste capítulo.

Obs.: Despesa empenhada. Valores corrigidos para preços de 2025 pelo IPCA médio.

Em relação à alocação de recursos ao financiamento das políticas sociais por tipo de emenda, em 2025, foram executados R\$ 16,1 bilhões em Emd e R\$ 9,7 bilhões em Eban, totalizando R\$ 25,8 bilhões em emendas impositivas, além de R\$ 9,2 bilhões em Ecom, que não são impositivas. Esses valores correspondem a 66,5% (de R\$ 24,3 bilhões), 83,8% (de R\$ 11,6 bilhões) e 81,5% (de R\$ 11,2 bilhões), respectivamente, da despesa total por emendas no orçamento do Executivo por tipo de emenda.

No detalhamento das despesas por emendas e política social, apresentado na tabela 2, observa-se que a saúde deteve a maior parcela de recursos em toda a série analisada. Além disso, houve aumento de sua participação no gasto total com essas políticas, de 58,9%, em 2014, para R\$ 73,3%, em 2025. Nesse último ano, após a saúde, que recebeu R\$ 25,6 bilhões em emendas, as políticas que mais receberam recursos por essa via foram habitação e urbanismo (R\$ 4,7 bilhões), desporto e lazer (R\$ 1,65 bilhão), e educação (R\$ 1,60 bilhão).

TABELA 2

EPs no orçamento do Executivo federal, segundo política social setorial (2014-2025)

Políticas sociais setoriais	2014	2015	2016 ¹	2017 ¹	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	(R\$ 1 milhão)											
Saúde	5.388	2.883	12.493	14.062	12.662	17.528	17.402	19.796	17.066	25.192	26.036	25.647
Habitação e Urbanismo	2.265	1.430	2.681	4.622	3.064	2.749	10.242	10.304	2.501	4.049	3.299	4.735
Desporto e Lazer	669	255	549	576	520	440	656	778	535	557	1.364	1.645
Educação	395	218	1.696	691	947	1.905	4.355	1.803	1.183	1.915	1.656	1.602
Assistência Social	109	51	15.597	247	152	291	1.352	802	1.570	1.024	962	826
Cultura	120	52	111	72	103	178	380	125	106	242	296	306
Desenvolvimento Agrário	193	95	203	209	103	22	406	171	53	101	243	123
Trabalho e Renda	5	4	17	20	9	18	33	17	12	137	187	67
Saneamento Básico	10	10	34	13	7	4	629	35	0	85	27	37
Previdência Social	0	0	4	18	1	0	129	438	0	0	12	0
Total	9.153	4.999	33.384	20.530	17.568	23.134	35.583	34.268	23.026	33.303	34.083	34.988
	(% da despesa total em políticas sociais)											
Saúde	58,9	57,7	37,4	68,5	72,1	75,8	48,9	57,8	74,1	75,6	76,4	73,3
Habitação e Urbanismo	24,8	28,6	8,0	22,5	17,4	11,9	28,8	30,1	10,9	12,2	9,7	13,5
Desporto e Lazer	7,3	5,1	1,6	2,8	3,0	1,9	1,8	2,3	2,3	1,7	4,0	4,7
Educação	4,3	4,4	5,1	3,4	5,4	8,2	12,2	5,3	5,1	5,8	4,9	4,6
Assistência Social	1,2	1,0	46,7	1,2	0,9	1,3	3,8	2,3	6,8	3,1	2,8	2,4
Cultura	1,3	1,0	0,3	0,4	0,6	0,8	1,1	0,4	0,5	0,7	0,9	0,9

(Continua)

(Continuação)

Políticas sociais setoriais	2014	2015	2016 ¹	2017 ¹	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Desenvolvimento Agrário	2,1	1,9	0,6	1,0	0,6	0,1	1,1	0,5	0,2	0,3	0,7	0,4
Trabalho e Renda	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,4	0,5	0,2
Saneamento Básico	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	1,8	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1
Previdência Social	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,4	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026. Elaboração da autora.

Nota: ¹ Em 2016, foram registrados R\$ 19,1 bilhões, a preços constantes, em Erel (PO Erel) como despesa primária obrigatória (RP 1), sendo R\$ 15,0 bilhões na assistência social e R\$ 4,1 bilhões na saúde. Em 2017, o registro foi de R\$ 1,6 bilhão na saúde. Essas emendas ocorreram, muito provavelmente, para resolver déficits no financiamento dessas políticas, após alterações feitas pelo Congresso Nacional ao PLOA encaminhado pelo Executivo. Esse elevado montante de recursos afeta a participação dessas políticas no total das despesas por emendas em políticas sociais. Para mais informações, ver a seção de métodos deste capítulo.

Obs.: Despesa empenhada. Valores corrigidos para preços de 2025 pelo IPCA médio.

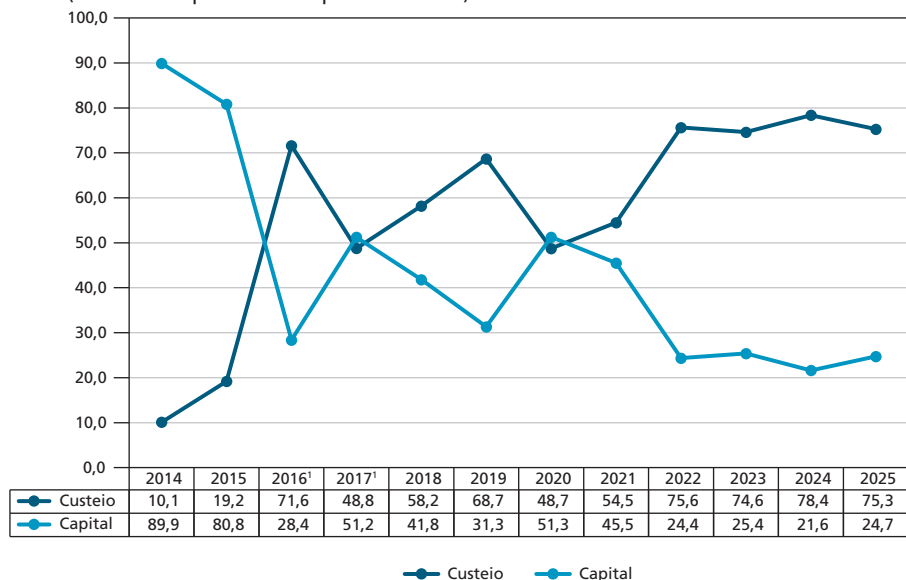
No gráfico 2, verifica-se que a despesa com o conjunto das políticas sociais setoriais por emendas deixou de ser majoritariamente destinada a investimentos e passou a ser preponderantemente voltada ao custeio. As despesas de capital que tiveram uma participação de 89,9% da despesa total em 2014 representavam apenas 24,7% do gasto total em 2025, enquanto as despesas de custeio ampliaram sua participação de 10,1% para 75,3% entre esses dois anos, tendo registrado o maior percentual em 2024 (78,4%).

A participação do custeio nas despesas variou significativamente entre as políticas e entre os anos 2014 e 2025, apresentando os seguintes valores: assistência social (19,0% e 81,9%); cultura (48,2% e 95,4%); desenvolvimento agrário (3,2% e 71,1%); desporto e lazer (5,4% e 58,8%); educação (9,2% e 36,9%); habitação e urbanismo (1,0% e 0,1%); previdência social (0% e 100%); saneamento básico (0% e 0%); saúde (13,8% e 92,2%); e trabalho e renda (58,2% e 85,5%).

GRÁFICO 2

Participação da despesa em políticas sociais setoriais por EPs no orçamento do Executivo federal, segundo grupos de natureza de despesa (2014-2025)

(Em % da despesa total em políticas sociais)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Em 2016, foram registrados R\$ 19,1 bilhões, a preços constantes, em Erel (PO Erel) como despesa primária obrigatória (RP 1), sendo R\$ 15,0 bilhões na assistência social e R\$ 4,1 bilhões na saúde. Em 2017, o registro foi de R\$ 1,6 bilhão na saúde. Essas emendas ocorreram, muito provavelmente, para resolver déficits no financiamento dessas políticas, após alterações feitas pelo Congresso Nacional ao PLOA encaminhado pelo Executivo. Essas despesas foram destinadas ao custeio de ambas as políticas. Para mais informações, ver a seção de métodos deste capítulo.

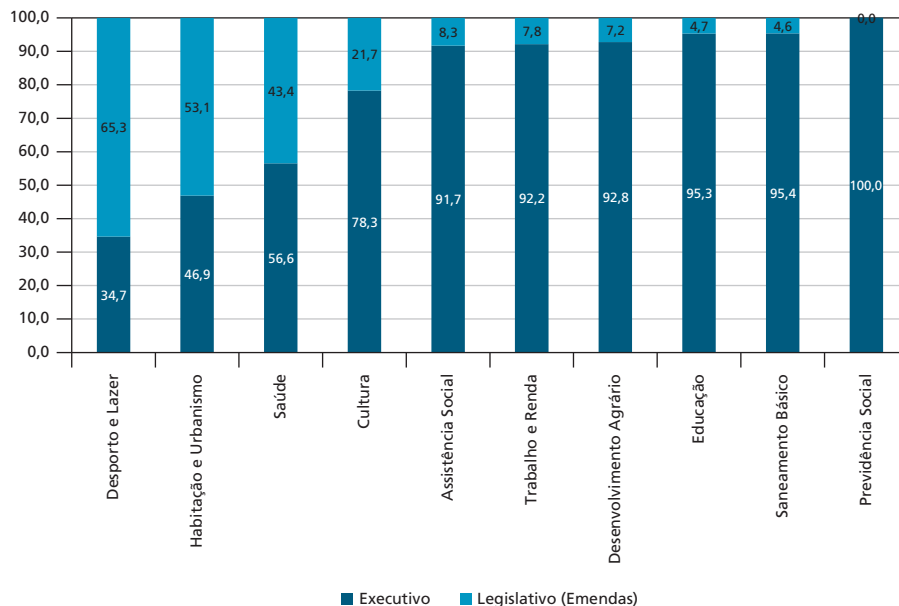
Obs.: Despesa empenhada.

Quanto à participação das emendas na despesa discricionária de cada política social, o gráfico 3 mostra que, em 2025, a perda de autonomia do Executivo na execução das políticas foi maior para esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde e cultura. Nesses casos, a participação das emendas nas despesas discricionárias foi de 65,3%, 53,1%, 43,4% e 21,7%, respectivamente.

GRÁFICO 3

Participação do tipo de alocação de recursos na despesa discricionária do orçamento do Executivo federal, segundo política social setorial (2025)

(Em % da despesa discricionária total de cada política)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026.
Elaboração da autora.
Obs.: Despesa empenhada.

Por fim, no detalhamento pelas modalidades de aplicação que detiveram as maiores parcelas de recursos na alocação por emendas, verifica-se grande variação entre elas, segundo cada política social, em 2025 (gráfico 4). Preponderaram as transferências a municípios na assistência social (74,6%), saúde (83,8%), bem como desporto e lazer (51,4%), enquanto as transferências a estados responderam por 78,7% dos recursos destinados ao saneamento básico. Na previdência social e na educação, as aplicações diretas totalizaram 100% e 73,9% dos recursos, respectivamente, e as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos foram a principal modalidade de aplicação das emendas nas políticas de cultura (87,3%), trabalho e renda (94,6%) e desenvolvimento agrário (50,8%).

GRÁFICO 4

EPs que financiam políticas sociais setoriais no orçamento do Executivo federal, segundo modalidades de aplicação (2025)

(Em % da despesa total de cada política)

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 14 abr. 2026.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. Despesa empenhada.

2. IPSFL – instituições privadas sem fins lucrativos.

4 DISCUSSÃO

Como se pode constatar neste capítulo, no total dos recursos alocados por emendas, as políticas sociais setoriais detiveram a maior parcela no período de 2014 a 2025, e a saúde recebeu quase três quartos dos recursos destinados a essas políticas no último ano. Um dos fatores que explicam esse quadro é a obrigatoriedade de execução de metade das Emd em ASPS. Entretanto, como a saúde é a política de preferência dos parlamentares para destinação de recursos provenientes de outras emendas, outros fatores também determinam essa escolha. Entre eles, encontram-se a visibilidade conferida pela saúde, a demanda do eleitorado e a formação de alianças políticas locais, uma vez que há frequente demanda dos municípios por recursos discricionários para essa área, o que fortalece os vínculos entre senadores, deputados, prefeitos e vereadores (Leal, Lima e Bertholini, 2025).

Outro fator é a rapidez e a facilidade da execução dos recursos da saúde por meio de repasses fundo a fundo. Como visto neste capítulo, 97,3% dos recursos alocados à saúde por emendas foram executados na modalidade de transferência a estados e municípios. Isso ocorre não apenas porque a saúde é uma política operada de forma descentralizada, mas também porque o Ministério da Saúde passou a autorizar, desde 2014, que emendas sejam alocadas para incremento temporário ao custeio da atenção primária à saúde (APS) e incremento temporário ao custeio da atenção especializada à saúde (AES). Essas transferências ocorrem por meio de repasse fundo a fundo, o que acelera o processo de execução das despesas (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2024). Com isso, em 2024, do montante de R\$ 23,9 bilhões em transferências a estados e municípios, R\$ 22,42 bilhões foram alocados para a APS e AES, dos quais R\$ 22,37 bilhões (99,7%) como incremento temporário ao custeio dessas duas áreas (Vieira, 2025).

Essa autorização para incremento ao custeio da APS e da AES, por parte do Ministério da Saúde, teve entre as principais motivações a aprovação do orçamento impositivo para as EIND, com metade do valor destinado às ASPS. Além disso, o contexto de restrição orçamentária que se iniciou com a recessão econômica no período de 2014 a 2016 e que se agravou com a aprovação do teto de gastos das despesas primárias da União, vigente entre 2017 e meados de 2023. Com grande limitação para ampliar o financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), o Ministério da Saúde não poderia possibilitar que um volume alto de emendas fosse destinado a investimentos, pois não haveria recursos suficientes para os novos serviços produzidos a partir da ampliação da capacidade instalada (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2024).

Na assistência social, a regulamentação que permitiu repasses fundo a fundo por emendas foi publicada em 2017, agilizando transferências de recursos que até então eram realizadas mediante celebração de convênios. Com isso, houve uma inversão na execução das emendas por grupos de natureza de despesa. Em 2016, apenas 6% das emendas pagas foram destinadas ao custeio de serviços, participação esta que subiu para 84,6% em 2023 (Pinheiro e Mesquita, 2025). O mesmo movimento aconteceu na educação, evidenciando o uso das emendas na manutenção de programas. Nessa área, embora 74,5% dos recursos tenham sido destinados a investimentos, a participação das despesas correntes aumentou de 9% em 2014 para 36% em 2023 (Fonseca e Vazquez, 2025).

À exceção das políticas de saneamento básico, habitação e urbanismo, nas quais os investimentos constituem a essência da ação governamental, e os anos da pandemia da covid-19 (2020 e 2021), a tendência de ampliação do custeio no total dos recursos alocados por emendas se verificou nas demais políticas sociais. Isso pode ter ocorrido tanto pelo contexto de restrição orçamentária, como já

mencionado, quanto pela maior facilidade de execução das emendas. Recursos destinados a investimentos seguem rito mais demorado, envolvendo a aprovação de projetos arquitetônicos e de compra de equipamentos pelas equipes técnicas dos ministérios. Além disso, demandam dos beneficiários a realização de processos licitatórios para a execução da obra ou aquisição dos equipamentos. Esse trâmite mais moroso entre a disponibilização dos recursos e a concretização dos projetos faz com que a visibilidade e os ganhos políticos com as emendas tenham maior lapso temporal.

Embora haja evidências de que os parlamentares prefiram destinar recursos para despesa de capital, por causa da vinculação que essas alocações geram com a inauguração de obras e equipamentos com sua presença (Teixeira *et al.*, 2018), é possível que eles tenham encontrado formas alternativas para assegurar ganhos políticos na era das redes sociais, mesmo com recursos destinados ao custeio de serviços. Um exemplo desse tipo de alternativa é a realização de mutirões de saúde para a realização de consultas, exames e cirurgias para, com isso, produzir intervenções com apelo midiático. Encontram-se várias matérias na internet que destacam os valores destinados por parlamentares para a realização desses mutirões e a atuação deles em benefício da população de sua base eleitoral. Outro exemplo é a realização de eventos festivos e exposições, assim como a contratação de bandas e artistas.

Também ganham nesse processo os prefeitos cujos municípios foram agraciados com os recursos. Leal *et al.* (2025) encontraram uma associação positiva e estatisticamente significativa entre o aumento dos repasses por emendas para a saúde e a probabilidade de reeleição de prefeitos em 2024. É possível que tais repasses não tenham relação direta com as necessidades da população dos municípios, mas podem ser utilizados para fortalecer alianças com prefeitos das bases eleitorais dos deputados (Bertholini, Pereira e Renno, 2018; Baião, Couto e Oliveira, 2019). Ou seja, ganham prefeitos e deputados nesse processo.

Em relação à participação das emendas na despesa discricionária com as políticas sociais, este estudo mostra menor autonomia dos ministérios para alocação de recursos nas políticas de esporte e lazer, habitação e urbanismo, saúde e cultura. Entretanto, ainda que, no caso da assistência social, a participação das emendas na despesa discricionária total tenha sido de 8,3% em 2025, um estudo demonstrou que, para os gastos com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), as emendas tiveram participação de 45% nas despesas discricionárias em 2023. Além disso, esse estudo explicitou grande desigualdade na distribuição dos recursos aos municípios, com 40% dos municípios não sendo beneficiados por emendas, enquanto 10% deles receberam valor por habitante entre R\$ 60 e R\$ 943 (Pinheiro e Mesquita, 2025).

No caso da educação, Fonseca e Vásquez (2025) afirmaram que a aprovação do teto de gastos das despesas primárias em 2016 reduziu as despesas discricionárias do Ministério

da Educação em mais de 35%, fazendo com que universidades, institutos federais e redes de educação básica dependessem mais de emendas para finalizar obras, comprar equipamentos e financiar despesas de custeio. Esses autores também demonstraram oscilação dos valores alocados por área. A educação básica, que tinha recebido 46,5% do valor alocado por emendas à educação em 2014, recebeu apenas 14% dos recursos por essa via em 2023. O ensino superior variou entre 19% e 59%, e o ensino profissional recebeu valores crescentes, atingindo o patamar de 30% nesse último ano.

Na área de trabalho e renda, Corseuil *et al.* (2025) demonstraram que o aumento das emendas nas despesas discricionárias destinadas a políticas ativas de emprego aumentou os recursos para essas políticas, compensando parte da perda de dotações de sua fonte própria de recursos, proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Na saúde, a preocupação com a redução da autonomia do Ministério da Saúde na alocação de recursos reside, em parte, no fato de que os gestores públicos lidam com uma situação crônica de insuficiência de recursos financeiros e, paralelamente, enfrentam uma distribuição de emendas que privilegia municípios de pequeno porte populacional (Ulinski *et al.*, 2024), em especial os das regiões Norte e Nordeste, sem considerar o arranjo regional de organização do SUS, que é fundamental para assegurar a integralidade do atendimento (Vieira, 2024). Outra questão é que a expressiva participação das emendas na despesa discricionária do Ministério da Saúde afeta a capacidade do órgão de induzir e coordenar políticas públicas nacionais (Fleury *et al.*, 2025).

As transferências condicionadas de recursos pela União aos entes subnacionais são instrumentos relevantes para a coordenação intergovernamental de políticas descentralizadas e vem sendo utilizadas pelo Ministério da Saúde para a indução da implementação de programas em todo o Brasil (Abrucio, 2005; Paiva, Gonzalez e Leandro, 2017; Jaccoud, 2020). Trata-se, portanto, de instrumento essencial à efetivação de políticas descentralizadas, por meio das quais o Estado garante direitos, como os direitos sociais.

O fato de que 65,3% e 53,1% dos recursos discricionários nas áreas de esporte e lazer, habitação e urbanismo, respectivamente, são destinados por emendas, com alocação elevada para instituições privadas sem fins lucrativos, no primeiro caso (41,4%), e para municípios, no segundo caso (49,1%), suscita incertezas sobre a capacidade de o Estado avançar na redução das desigualdades de acesso a bens e serviços essenciais, e em direção ao cumprimento dos direitos sociais ao lazer e à moradia no Brasil, dada a característica das alocações por emendas, pulverizadas e desconectadas do planejamento setorial.

Ademais, as destinações por emendas podem aumentar desigualdades de capacidade fiscal ao invés de reduzi-las. Furiati (2019), em estudo sobre as transferências

voluntárias realizadas pela União para municípios no período de 2010 a 2017, concluiu que esses repasses não contribuíram para a equalização fiscal e que, ao contrário, podem ter produzido um efeito concentrador na receita orçamentária dos municípios recebedores, uma vez que maiores valores por habitante foram repassados para municípios que possuíam maior receita orçamentária *per capita*.

No que se refere ao planejamento orçamentário, estudo sobre o financiamento do desporto e lazer no período de 2015 a 2022 demonstrou uma grande dependência dessa política de EPs, assim como a oscilação dos valores alocados e a falta de previsibilidade, o que dificultou o planejamento setorial (Silva e Ferreira, 2023). A ampliação da participação das emendas nas despesas de custeio torna ainda mais desafiador o planejamento local, dadas as incertezas acerca dos repasses para o financiamento de serviços que precisam ser garantidos de forma contínua, tanto se haverá recebimento de emendas quanto em relação ao valor que será recebido, caso o município seja beneficiado com recursos por essa via.

Na saúde, a inconstância dos repasses de um ano para outro para o custeio dos serviços se constituiu em barreira para o planejamento orçamentário local e para a programação das ações e serviços nas regiões e macrorregiões de saúde (Silva *et al.*, 2024; Vieira, 2024). No período de 2021 a 2024, 24% dos municípios que receberam emendas de custeio para ASPS, em todos os anos, tiveram variação média anual acima de 100% nos valores recebidos, de forma que, entre os anos, eles podem ter recebido valor dobrado ou ter captado montante muito baixo (Nobre, Pereira e Semente, 2025).

Como é vedado o uso de Eind no pagamento de despesa com pessoal (Brasil, 1988) e a prestação de serviços de saúde é intensiva no uso de mão de obra, especialmente na APS, área em que os gastos municipais com pessoal podem variar, em média, de 38,6% a 80,6% da despesa total, a depender do porte populacional do município (Vieira *et al.*, 2022), há muita incerteza sobre o uso efetivo dos recursos de emendas e sobre a eficiência de sua aplicação, particularmente pelos municípios menores, que têm recebido montante elevado por habitante (Piola e Vieira, 2019; Ulinski *et al.*, 2024). Essas incertezas se intensificam com o fato de que, até recentemente, havia insegurança jurídica sobre a possibilidade de uso dos recursos de outros tipos de emendas no pagamento de despesas com pessoal. Isso só foi pacificado com a publicação de uma resolução pelo Congresso Nacional, que possibilita o pagamento de salários de profissionais de saúde ativos com o uso de Ecom e de Eban (Brasil, 2025).

Outra questão importante é que, a despeito de um controle mais intensivo do regime de execução de emendas por parte do Poder Judiciário,⁴ a falta de

4. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 29 dez. 2025.

transparência na alocação dos recursos por essa via ainda é um problema relevante (Cavalcanti e Vieira, 2025). Além dos amplamente conhecidos problemas de ocultação do parlamentar, dos beneficiários e da finalidade do gasto, há ainda o repasse de recursos para instituições privadas sem fins lucrativos que prestam serviços ao SUS, por meio de transferência fundo a fundo a estados e municípios, sem a disponibilização de dados de acesso público a essas transações (Cavalcanti, 2025).

Nessa seara, as transferências especiais (emendas pix) constituem um capítulo à parte. Como visto neste capítulo, em 2025, R\$ 7,0 bilhões foram empenhados em decorrência de emendas desse tipo, sem que se possa acompanhar a finalidade da despesa e os beneficiários dos recursos pelos dados orçamentários de acesso público. É provável que parte desses recursos tenha sido alocada a políticas sociais, mas não foi possível apropriá-la aos gastos com cada política setorial pela razão mencionada, o que constitui uma limitação deste capítulo. Com a determinação do STF para que os planos de trabalho relativos a essas emendas sejam publicizados,⁵ será possível, em estudos futuros, complementar os dados dos sistemas orçamentários com os disponíveis na plataforma transferegov.br, que gerencia as transferências voluntárias de recursos da União, e elaborar um quadro mais completo sobre o financiamento de políticas sociais por emendas.⁶

Por fim, destaca-se que o contexto complexo retratado neste capítulo, possivelmente, faz do Brasil um caso único no mundo. Com relação a esse contexto, Couto e Cardoso Junior (2024) enfatizam que as emendas se transformaram em elemento estrutural do orçamento e reduziram o espaço para que o planejamento governamental influencie a alocação de recursos, o que compromete a coerência estratégica das políticas públicas. Segundo os autores, o desafio consiste na conciliação entre a legitimidade política das EPs com a racionalidade técnica própria do planejamento público que, no geral, busca alcançar maior eficácia para as políticas, impacto social e alinhamento às prioridades nacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto neste capítulo, as EPs ao orçamento do Executivo federal aumentaram a sua participação no financiamento de políticas sociais setoriais, em maior ou menor grau, no período de 2014 a 2025. O montante elevado de recursos alocados por essa via tem dificultado o planejamento orçamentário não apenas pela União, mas também pelos entes subnacionais beneficiados por emendas. Além disso, tornou mais desafiadoras a coordenação e a gestão federal de políticas sociais.

5. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 29 dez. 2025.

6. Disponível em: <https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>. Acesso em: 29 dez. 2025.

Soma-se a isso o fato de que o modelo federal de orçamento impositivo das emendas vem sendo implementado por estados e municípios, contribuindo para o crescimento da destinação de recursos às políticas sociais em todas as esferas de governo por esse mecanismo. Em 2025, 23 estados e metade das capitais já tinham alterado suas constituições e leis orgânicas para instituir esse modelo, com mais de R\$ 12 bilhões destinados por EPs (Ronconi, Fialho e França Neto, 2025).

Essa situação é muito preocupante por diversas razões, muitas já apontadas neste capítulo, adicionando-se aqui o fato de que o Brasil é um país de grandes desigualdades socioeconômicas e que é atribuição constitucional da União não apenas alocar recursos para reduzi-las, mas também zelar pela garantia dos direitos sociais, entre os quais muitos que se enquadram como direitos humanos fundamentais. Em contexto fiscal pouco favorável à ampliação das despesas primárias e diante de montante elevado de recursos destinado às políticas públicas por EPs que, pela própria natureza, não consideram o conjunto das necessidades de acesso a bens e serviços essenciais em todo o país, uma medida importante seria restringir o volume de recursos alocados por essa via. Ao tempo em que não se desconhece a legitimidade das EPs, é preciso reconhecer seu caráter limitado para implementar políticas efetivas em benefício de toda a população brasileira.

Entretanto, considerando que a restrição do montante alocado por emendas é algo pouco factível de se implementar, porque depende de aprovação dos parlamentares, e uma medida como essa contraria os próprios interesses, resta ao Executivo tentar induzir a alocação dos recursos pelo Legislativo. A indução pode ser feita para políticas, programas, serviços e/ou entes da Federação, tendo por finalidade a redução das desigualdades socioeconômicas no país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, 2006.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714-753, set.-dez. 2017.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, e004, 2019.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNO, L. Pork is policy: dissipative inclusion at the local level. **Governance**, p. 1-20, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Resolução nº 1, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2006.

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

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

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2015b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, 27 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, ano CLXII, n. 27, 26 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 2, de 2025-CN. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para aprimorar o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias; e altera os anexos da Resolução nº 1, de 2025-CN. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 4, 24 jun. 2025.

CAVALCANTI, F. M. S. **Financiamento do SUS e emendas parlamentares**: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3149).

CAVALCANTI, F. M. S.; VIEIRA, F. S. **Qualidade da informação sobre recursos federais alocados por emendas parlamentares à saúde (2014-2024)**. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão n. 3150).

COMISSÃO de Orçamento derruba corte de R\$ 10 bilhões no Bolsa Família em 2016. **Senado Notícias**, 16 dez. 2015.

CORSEUIL, C. H. L. *et al.* **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda: 2014-2023**. Brasília: Ipea, 2025.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento, governança orçamentária e emendas parlamentares: como conciliar racionalidade técnica, participação social e legitimidade política. **Blog Gestão, Política & Sociedade**, 28 mar. 2024.

FLEURY, S. *et al.* O sequestro da política: implicações das emendas parlamentares sobre a democracia, o pacto federativo e a saúde pública no Brasil. **Saúde em Debate**, v. 49, n. 147, out.-dez. 2025.

FONSECA, S. L. D.; VAZQUEZ, D. A. **Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação: 2014-2024**. Brasília: Ipea, 2025.

FURIATI, A. A. **Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil**: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação brasileira. Dissertação (Mestrado em economia) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: GEN Atlas, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas da política social no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 8).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A relação Executivo-Legislativo e o impacto em políticas públicas de saúde, educação, assistência social e trabalho**. Brasília: Ipea, 2025. (Policy Brief, n. 34).

JACCOUD, L. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. *In*: JACCOUD, L. (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2020. p. 37-52.

LEAL, J. G. R. P. *et al.* Emendas parlamentares destinadas ao Sistema Único de Saúde e a reeleição de prefeitos municipais do Brasil em 2024. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 41, n. 4, e00220924, 2025.

LEAL, J. G. R. P.; LIMA, L. D.; BERTHOLINI, F. Mapeando escolhas: emendas parlamentares e alocação de recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS) em tempos de impositividade. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 44, e289431, 2025.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados: revista de ciências sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

MENEZES, E. C. O. *et al.* Parliamentary amendments to the public budget: resource allocation in the brazilian federal government 2019-2020. **Revista Científica Hermes**, n 35, p. 24-42, abr.-set. 2024.

MENEZES, D. C.; PEDERIVA, J. H. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 4, p. 178-185, out.-dez. 2015.

NOBRE, V.; PEREIRA, J.; SEMENTE, M. **Emendas parlamentares no SUS: recursos incertos para despesas permanentes**. São Paulo: IEPS, 2025. (Boletim Radar+SUS, n. 6/2025).

PAIVA, A. B. D.; GONZALEZ, R. H. S.; LEANDRO, J. G. Coordenação federativa e financiamento da política de saúde: mecanismos vigentes, mudanças sinalizadas e perspectivas para o futuro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 55-81, jul. 2017.

PINHEIRO, M. B.; MESQUITA, A. C. S. **Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da assistência social (2005-2024)**. Brasília: Ipea, 2025. (Texto para Discussão, n. 3134).

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019 (Texto para Discussão, n. 2497).

RONCONI, G. B. A.; FIALHO, G. F.; FRANÇA NETO, W. **Impositividade local: a aplicação de emendas impositivas nos estados e municípios**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. (Estudo, n. 24).

SÁ, E. B. *et al.* Saúde. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, n. 25. p. 111-156.

SILVA, A. S. *et al.* Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 29, n. 7, e03152024, 2024.

SILVA, R. Q.; FERREIRA, V. A. S. Participação do Legislativo federal no financiamento da política pública do esporte (2015 a 2022). *In*: CONCURSO DE ARTIGOS CIENTÍFICOS DA COMISSÃO DO ESPORTE, 6., dez. 2023, [s. l.]. **Anais [...]**. [S. l.]: Câmara dos Deputados, 2023. p. 152-174.

TEIXEIRA, M. R. *et al.* Esporte, fundo público e pequena política: os reverses de um orçamento (r)emendado. **Movimento**, v. 24, n. 2, p. 593-606, abr.-jun. 2018.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024.

ULINSKI, K. G. B. *et al.* Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, n. 3, e00007323, 2024.

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Guia do(a) mobilizador(a) de adolescentes e jovens**: para atuação na Amazônia e no Semiárido. Brasília: Unicef, 2017. (Selo Unicef, edição 2017-2020)

VIEIRA, F. S. *et al.* Gasto total dos municípios em atenção primária à saúde no Brasil: um método para ajuste da despesa declarada de 2015 a 2020. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 38, n. 5, e00280221, 2022.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3048).

VIEIRA, F. S. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde (2014-2024)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2025.

PARA ONDE VAI O PIX? CARACTERÍSTICAS DAS EMENDAS INDIVIDUAIS POR TRANSFERÊNCIA ESPECIAL

Filipe Matheus Silva Cavalcanti¹

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da última década, as emendas parlamentares deixaram de ocupar um papel marginal e se tornaram um dos principais mecanismos de alocação de recursos discricionários no orçamento federal (Corseuil *et al.*, 2025; Fonseca e Vazquez, 2025; Pinheiro e Mesquita, 2025; Vieira, 2025). Esse movimento foi impulsionado por mudanças constitucionais que ampliaram a sua execução obrigatória (orçamento impositivo) e, simultaneamente, por transformações políticas e institucionais que aumentaram o protagonismo do Congresso Nacional em várias matérias, inclusive aquelas de caráter orçamentário (Almeida, 2025).

Nesse contexto, cumpre rememorar os principais marcos legais que influenciaram esse fenômeno. Em 2015, a Emenda Constitucional (EC) nº 86 tornou impositivas as emendas propostas por parlamentares de maneira individual até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista, com vinculação de metade para ações e serviços públicos de saúde. Entre 2016 e 2019, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) anuais previram a impositividade de parte das emendas de bancada até que, em 2019, a EC nº 100 ampliou a execução obrigatória a todas as emendas de bancada estadual em até 1% da RCL. Em 2022, a EC nº 126 elevou o teto das emendas individuais para 2% da RCL do ano anterior, reforçando a tendência de aumentar o montante do orçamento geral da União executado via emendas parlamentares.

Por sua vez, as transferências especiais, instituídas pela EC nº 105/2019, consolidaram-se nos últimos anos como um dos principais instrumentos de execução das emendas individuais impositivas. Popularizadas como “emendas Pix”, essas transferências se distinguem por prescindirem da celebração de convênio ou de instrumento congênere, conferindo maior agilidade ao repasse de recursos e ampliando a autonomia dos entes beneficiários. Ao mesmo tempo, esse desenho

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). E-mail: filipe.cavalcanti@ipea.gov.br.

tem alimentado discussões sobre a necessidade de melhorar os mecanismos de controle diante da incidência de riscos de mau uso do gasto público.

Esse contexto motivou uma intensificação da ação institucional de diversos atores, com destaque para decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Essas intervenções geraram aperfeiçoamentos normativos recentes que condicionam a execução dessas transferências ao atendimento de requisitos mínimos de planejamento, transparência e prestação de contas. Ainda inexistem, no entanto, estudos que apresentem as principais características dessas transferências à luz das novas evidências disponibilizadas sob esse novo arranjo.

Este trabalho contribui para a literatura ao oferecer a primeira análise sistemática da execução das transferências especiais após as mudanças institucionais recentes. A análise abrange o período de 2020 a 2025 e baseia-se em evidências empíricas extraídas do Painel TransfereGov, examinando a evolução e a distribuição territorial desses repasses e discutindo sua normatização, governança e potenciais efeitos sobre transparência, governança orçamentária e coordenação federativa.

Além desta introdução, o trabalho organiza-se em quatro seções: a seção 2 apresenta o arcabouço normativo das transferências especiais; a seção 3 descreve os dados e os métodos utilizados; a seção 4 discute os resultados; e a seção 5 sintetiza as considerações finais.

2 ARCABOUÇO NORMATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

As transferências especiais surgiram em dezembro de 2019, por meio da EC nº 105. Segundo a nova norma, as emendas individuais impositivas poderiam alocar recursos a estados, municípios e Distrito Federal por meio desse novo dispositivo, que independe da “celebração de convênio ou instrumento congêneres”. Na prática, isso significa que as transferências especiais não estão sujeitas aos mecanismos de planejamento e controle típicos dos convênios, como definição do problema a ser solucionado, delimitação do público-alvo e cronograma de entrega (Greggianin *et al.*, 2023).

A EC nº 105 também dispõe que os recursos repassados por meio de transferência especial “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”. Com isso, esses recursos foram vistos, durante muito tempo, como “doações” financeiras a estados, municípios e Distrito Federal, uma vez que, inicialmente, não havia obrigatoriedade de preenchimento de plano de trabalho ou de prestação de contas – exigências foram introduzidas posteriormente, inclusive de forma retroativa, como será discutido adiante. Além disso, as transferências não são condicionadas à confirmação da execução de uma etapa de uma obra ou serviço, bem como não há previsão de devolução de sobras ou de recursos não aplicados (Greggianin *et al.*, 2023).

A EC também estabelece que as emendas Pix “serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado”. Por “programações finalísticas”, deve-se entender políticas públicas que pressupõem a entrega de bens, produtos ou serviços à população. A execução desses programas é exclusividade do Executivo local, sendo, portanto, vedado o direcionamento de verbas ao atendimento de programações sob responsabilidade dos demais poderes e órgãos dos entes federativos (Greggianin *et al.*, 2023).²

Apesar de impor maior flexibilidade na execução dos recursos provenientes de emendas parlamentares, a EC nº 105 também impõe algumas restrições. Ela estabelece que as transferências especiais não poderão ser utilizadas para pagamento de despesas com pessoal e encargos referentes ao serviço da dívida, além de dispor que pelo menos 70% do total dessas emendas deve ir para despesas de capital.

As transferências especiais têm se tornado cada vez mais populares entre os parlamentares. Segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop),³ o valor empenhado nesse tipo de transferência aumentou de R\$ 842,8 milhões em 2020 para R\$ 6,9 bilhões em 2025, um crescimento de 718% – valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio anual. Esse crescimento tem levantado preocupações. Diversos relatórios da Transparência Brasil apontam dificuldades no rastreamento do destino dos recursos utilizando dados orçamentários (Atoji e Pavini, 2024; Pavini, Coelho, e Durlo, 2023b, 2023a; Pavini e Durlo, 2024). Além disso, casos relatados na imprensa correlacionam essa falta de transparência com desvio de verbas públicas (Camporez e Faria, 2025).

Para ilustrar o problema de falta de transparência das informações orçamentárias, o quadro 1 apresenta uma comparação entre as informações registradas no orçamento no caso das emendas Pix e em outros tipos de emenda. Pode-se perceber que, enquanto, em outros casos, as variáveis de função, subfunção e ação orçamentária são utilizadas para trazer maior transparência acerca da destinação dos recursos, no caso das transferências especiais, elas são utilizadas de maneira uniforme, seja qual for a destinação dada.

2. Uma nota técnica da Câmara dos Deputados, por exemplo, considerou incompatível enviar emendas Pix para construção de câmaras de vereadores, assembleias legislativas, tribunais de contas estaduais e municipais, tribunais de justiça estaduais, entre outros (Greggianin *et al.*, 2023).

3. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

QUADRO 1

Diferenças entre as informações registradas no orçamento – transferências especiais e outras emendas

Transferências especiais	Outras emendas
A função orçamentária é sempre registrada com o código "28 – Encargos especiais".	As outras emendas recebem o respectivo código de função orçamentária, como "10 – Saúde", "12 – Educação", "13 – Cultura", entre outros.
A subfunção orçamentária é sempre registrada com o código "845 – Outras transferências".	As outras emendas recebem o respectivo código de subfunção orçamentária, como: "361 – Ensino fundamental", "362 – Ensino médio", e "364 – Ensino superior".
A ação orçamentária é sempre registrada com o código "0EC2 – Transferências especiais".	As outras emendas recebem o respectivo código de ação orçamentária, como "8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção primária à saúde e saúde bucal" ou "0E53 – Aquisição de veículos para o transporte escolar da educação básica – Caminho da Escola".
O programa orçamentário é sempre registrado com o código "0903 – Operações especiais: transferências constitucionais e as decorrentes de legislação específica".	As outras emendas recebem o respectivo código de programa orçamentário, como "5013 – Educação superior – graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão" e "5011 – Educação básica de qualidade".

Elaboração do autor.

Um órgão público que tem se debruçado sobre as transferências especiais é a Controladoria-Geral da União. Ela já produziu pelo menos três grandes relatórios sobre o tema. O primeiro, realizado em 2022, analisou as emendas Pix empenhadas em 2020. Foram encontradas diversas possíveis fontes de ineficiência na destinação desses recursos, entre as quais o descumprimento da proibição de uso das emendas Pix para pagamento de despesa com pessoal; falhas nas licitações e contratações realizadas com esses recursos; e problemas de transparência que impedem o acompanhamento da execução pelos beneficiários (Brasil, 2022).

Em 2024, uma auditoria abrangeu as emendas para entidades privadas sem fins lucrativos. Em especial, foram escolhidas as duas entidades do terceiro setor que receberam o maior volume de recursos em cada região do Brasil no período de 2020 a 2024. Entre as principais irregularidades encontradas, estão a ausência de chamamento público para seleção de entidades beneficiadas, conforme disposto na Lei nº 13.019/2014; restrição à competitividade em processo licitatório, por meio de especificações que podem ser consideradas excessivas, irrelevantes ou desnecessárias; e ausência de cumprimento de critério de transparência por parte de todas as entidades analisadas (Brasil, 2024f).

Por fim, em 2025, a controladoria analisou os dez municípios que obtiveram mais recursos oriundos de transferências especiais entre 2020 e 2024. Entre os principais resultados, estão a indicação de que, em nove dos dez municípios, houve descumprimento de critérios de transparência e rastreabilidade. Além disso, nove de dez municípios apresentaram indícios de ineficiência e inefetividade na execução

dos recursos, em virtude de superfaturamento, desvios de recursos, favorecimento de empresas e não comprovação da aquisição dos bens (Brasil, 2025a).

Outro órgão que tem atuado nessa seara é o TCU. Uma busca no *site* da instituição pelo termo “transferência especial” retorna sessenta acórdãos publicados pela instituição desde 2020 que citam esse termo. Entretanto, a maioria dessas decisões apenas abordavam o tema de forma colateral.⁴ Isso ocorre devido ao entendimento, consolidado por meio do Acórdão do TCU nº 518/2023 (Brasil, 2023), que a fiscalização da regularidade das despesas realizadas com recursos de emendas Pix seria de responsabilidade do sistema de controle local, enquanto a fiscalização do cumprimento das condicionantes constitucionais é de responsabilidade federal (Brasil, 2023).⁵ Esse posicionamento restringiu, durante muito tempo, o campo de atuação do tribunal, delegando parte das atribuições de fiscalização a instituições locais. Entretanto, diversos tribunais admitiram não ter ações específicas em relação a esse tema (Ribeiro, 2025).

Mais recentemente, diversas decisões vieram na direção contrária, no sentido de consolidar entendimento acerca da capacidade do TCU de auditar as emendas Pix de forma ampla. Em especial, houve três decisões tomadas pelo STF no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688 (Brasil, 2024c) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 (Brasil, 2024a, 2024b) corroborando esse entendimento.⁶ Em dezembro de 2024, o STF firmou que:

o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de “emendas PIX” – que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida – é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (Ronconi, Gurgel e Almeida, 2025, p. 4).

Além disso, a Lei Complementar (LC) nº 210/2024, fruto de audiências públicas realizadas entre os três poderes, incluiu, em seu art. 7º, parágrafo único, que “Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam também sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União, nos termos de seu regimento interno” (Brasil, 2024e).

Nesse sentido, o TCU divulgou o primeiro relatório de auditoria envolvendo transferências especiais apenas em 2025. Nesse exame, o tribunal encontrou indícios

4. Busca realizada em 10 de dezembro de 2025.

5. Segundo as Normas de Auditoria do TCU (NAT), existem três tipos de auditoria: a auditoria de conformidade, que tem por objetivo examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão; a auditoria operacional, que busca analisar dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade) de programas, operações e outros; e a auditoria financeira, que busca analisar a confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por órgãos e entidades públicos. Para mais informações, ver: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-controlre-externo/normas-de-auditoria-do-tcu-nat/>.

6. A ADI 7.688 foi proposta em julho de 2024 pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). A autora sustenta que as emendas Pix violam princípios da Constituição Federal, como o da publicidade, da moralidade, da eficiência e da legalidade na administração pública. A ADPF 854 foi proposta em 2021 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), contra o chamado “orçamento secreto”, que é caracterizado pelo uso de emendas de relator para mascarar os reais patrocinadores dos recursos enviados.

de irregularidades em oito de doze prefeituras analisadas. Esses doze municípios receberam, entre 2020 e 2024, repasses de aproximadamente R\$ 445 milhões. Portanto, as conclusões são similares àquelas obtidas pela CGU.

Os relatórios produzidos pela CGU e pelo TCU não podem ser generalizados para todos os repasses realizados por emendas Pix, uma vez que as análises são direcionadas a prefeituras e entidades específicas, que usualmente já possuem indícios de malversação de recursos em razão do alto volume de repasses recebidos *per capita*. No entanto, chama a atenção a grande quantidade de recursos identificados com irregularidades dentre as transferências analisadas, indicando que a falta de transparência, aliada à ausência de contrapartidas, permitiu que um montante significativo dessas emendas fosse executado sem devido controle social.

Por causa disso, os relatórios produzidos por essas instituições têm gerado recomendações a diversos ministérios e fundamentado decisões do Supremo Tribunal Federal. No âmbito da ADI 7.688, o STF decidiu que as transferências especiais somente podem ser realizadas se atendidos os requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade dos recursos (Brasil, 2025c). Em especial, o STF obrigou o preenchimento de informações das emendas Pix no TransfereGov sobre plano de trabalho, objeto a ser executado, finalidade, estimativa de recursos para a execução, prazo de finalização e classificação orçamentária da despesa (Brasil, 2024c).⁷ Além disso, também decidiu que as transferências para a área da saúde devem ter parecer prévio das instâncias competentes de governança do Sistema Único de Saúde (SUS) atestando estrito cumprimento das regras técnicas que regem o sistema de saúde (Brasil, 2024c). No contexto da ADPF 854 e da ADI 7.688, o STF também determinou a vinculação federativa das emendas, ou seja, parlamentares apenas podem destinar recursos ao estado (ou municípios do estado) pelo qual foram eleitos (Brasil, 2024a, 2024b). Por fim, o STF chegou a suspender o repasse a alguns municípios em virtude do não cumprimento de tais medidas (Pires, 2025).

A regulamentação das transferências especiais pelo governo federal tem estimulado também a adoção desse tipo de transferência por entes subnacionais. Segundo um estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, dezessete estados já possuem regulamentação das transferências especiais para as emendas de deputados estaduais. Diante da reprodução das mesmas preocupações do âmbito federal em nível local, o STF determinou que os parâmetros de transparência e rastreabilidade fixados nas ações de controle de constitucionalidade sejam observados também por estados e municípios (Veloso e Melo, 2025).

7. O preenchimento dos planos de trabalho no período de 2020 a 2024 era facultativo, tornando-se obrigatório apenas em 2025. A decisão do STF teve efeito retroativo, obrigando o preenchimento dos planos de trabalho também para o período de 2020 a 2024. No entanto, foi dispensada a análise e a validação dos órgãos setoriais nos anos anteriores a 2025 (Brasil, 2025b).

3 MÉTODO

Este capítulo faz uma análise dos repasses de emenda parlamentar executados por meio de transferências especiais no período de 2020 a 2025. Para isso, foram utilizados os dados do Painel Transferegov.br,⁸ disponibilizado pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Esse painel foi gerado para dar mais transparência às despesas financiadas por esse tipo de emenda, em consonância com as decisões tomadas pelo STF no âmbito da ADI 7.688, específica para as emendas Pix; e da ADPF 854, relativa ao “orçamento secreto”.

As informações do painel aparecem organizadas em blocos (com tabelas exportáveis) que cobrem:

- planejamento (planos de ação e planos de trabalho): consultas de *planos de ação*, *lista de executores* e detalhamento de *finalidades e metas*;
- execução orçamentária/financeira: tabelas de *empenhos*, *documentos hábeis* e *ordens de pagamento/bancárias* associadas às transferências especiais;
- gestão financeira: registros de *lançamentos* e *subtransações* em contas bancárias associadas às emendas Pix; e
- prestação de contas e acompanhamento: informações acerca do envio de *relatórios de gestão*.

Neste trabalho, foram utilizadas as planilhas dos blocos de planejamento e execução orçamentária/financeira. Elas foram utilizadas para gerar uma base de dados única, em que as informações foram cruzadas por meio do código do plano de trabalho.

Também foram utilizados os dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da Receita Federal para inclusão da variável de código do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos municípios.⁹ O CNPJ foi utilizado para facilitar o cruzamento com outras bases de dados. Em especial, foram coletados dados de população estimada por município disponibilizados pela Rede Interagencial de Informações para a Saúde (Ripsa) de 2020 a 2025.¹⁰ Ademais, foram coletados dados do Índice de Desempenho na Gestão das Transferências Discricionárias e Legais da União (IDTRU-DL), calculado pelo Ministério de Gestão e Inovação (MGI).¹¹ Esse indicador mede o desempenho dos entes federados na gestão de transferências discricionárias e legais, como convênios e contratos de repasse. Em especial, ele mede, de

8. Para mais informações, ver: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>. Acesso em: 21 jan. 2026.

9. Para mais informações, ver: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/cadastro-nacional-da-pessoa-juridica---cnpj>. Acesso em: 21 jan. 2026.

10. Para mais informações, ver: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popsvs2024br.def>. Acesso em: 21 jan. 2026.

11. Para mais informações, ver: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/indicadores/indicadores.html>. Acesso em: 21 jan. 2026.

maneira sintética, fatores como a qualidade das propostas enviadas, aderência formal ao planejamento e conformidade da prestação de contas. Os dados foram coletados para todos os municípios disponíveis e a data de referência utilizada foi janeiro de 2025. Por fim, também foram coletados dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), para coletar informações do total empenhado em emendas individuais por ano, permitindo calcular o percentual empenhado por meio de emendas Pix.¹²

Uma vez consolidada a base de dados, foram realizadas análises descritivas dos repasses executados via transferências especiais no período de 2020 a 2025, explorando sua distribuição por ano, por ente beneficiário e por perfil de alocação. Os resultados serão apresentados considerando o valor empenhado corrigido pelo IPCA médio anual de 2025.

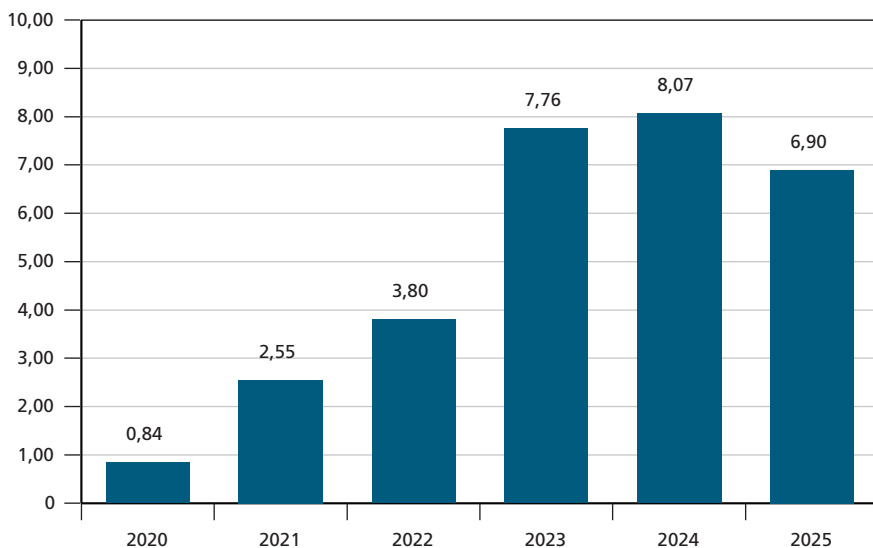
4 RESULTADOS

Conforme demonstrado no gráfico 1, e já mencionado na seção anterior, houve um crescimento expressivo nos valores empenhados de emendas parlamentares via transferência especial entre 2020 e 2025. No período analisado, esse crescimento foi de 718%, já descontado o efeito da inflação, passando de R\$ 842,8 milhões, em 2020, para R\$ 6,9 bilhões, em 2025.

GRÁFICO 1

Valor empenhado em transferências especiais, por ano (2020-2025)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: TransfereGov. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>.
Elaboração do autor.

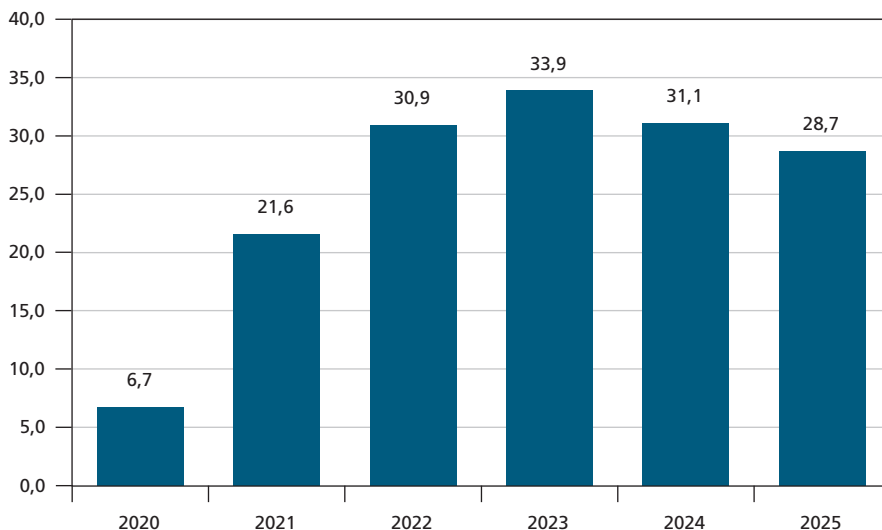
Obs.: Os valores foram corrigidos para 2025 pelo IPCA médio anual.

12. Para mais informações, ver: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

O gráfico 2 mostra o percentual de emendas Pix em relação ao total de emendas individuais. Como explicitado na seção anterior, as emendas Pix somente são autorizadas para esse tipo de emenda. Nota-se que, entre 2020 e 2023, há uma tendência de crescimento da participação das emendas Pix, que saltam de 6,7% para 33,9% do total de emendas individuais. Por sua vez, em 2024 e 2025, há uma inversão dessa tendência, chegando a 28,7% no último ano. Essa diminuição coincide com o período em que passou a haver um controle maior desse tipo de transferência.

GRÁFICO 2

Emendas individuais executadas por meio de transferências especiais, por ano (2020-2025)
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.
Elaboração do autor.

A maior parte dos recursos executados por transferência especial está voltada a investimentos, como detalhado na tabela 1, conforme esperado em virtude da exigência constitucional de que pelo menos 70% dessas transferências devem estar voltadas a investimento. Diante disso, cerca de 88% do valor empenhado total no período foi destinado a essa natureza de despesa. Entretanto, nota-se uma leve tendência de diminuição nessa proporção, uma vez que esse percentual foi reduzido de 90,8% em 2020 para 85,5% em 2025.

TABELA 1

Valor empenhado em transferências especiais, por natureza de despesa (2020-2025)

Ano	Custeio		Investimento	
	R\$	%	R\$	%
2020	77.388.192	9,2	765.459.275	90,8
2021	180.463.035	7,1	2.373.379.295	92,9
2022	340.416.887	9,0	3.462.117.882	91,0
2023	820.567.639	10,6	6.938.154.853	89,4
2024	1.286.889.453	16,0	6.780.972.936	84,0
2025	1.002.547.954	14,5	5.893.706.263	85,5

Fonte: TransfereGov. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>
Elaboração do autor.

Observação: Os valores foram corrigidos para 2025 pelo IPCA médio anual.

Nota-se que há uma desigualdade na distribuição de emendas Pix entre as unidades da Federação (UFs) – tabela 2. Enquanto Roraima e Amapá receberam mais de mil reais por habitante no total do período, outras UFs, como Distrito Federal, Rio de Janeiro e São Paulo, receberam menos de cem reais *per capita*. Parte desse diferencial está atrelada à sobre-representação de alguns estados no Congresso Nacional, aliada a uma distribuição equitativa de recursos entre os parlamentares. Por exemplo, mesmo Sergipe e São Paulo tendo populações muito diferentes, cada um tem o mesmo número de senadores, os quais, por sua vez, recebem um montante igual para seus respectivos estados, de modo que os valores *per capita* disponíveis para Sergipe são muito superiores aos de São Paulo. Do mesmo modo, embora o número de deputados seja proporcional à população de cada estado, esse tipo de distorção também está presente na Câmara, uma vez que há imposição de valores mínimos e máximos de deputados por estado, bem como devido à falta de atualização no número de deputados nos últimos anos.

TABELA 2

Valor empenhado em transferências especiais, por unidade da Federação (2020-2025)
(Em R\$)

UF	Estado	Municípios	Total	Total <i>per capita</i>
RR	88.185.357	748.158.696	836.344.053	1.167
AP	155.741.243	685.097.216	840.838.459	1.047
AC	192.581.375	537.393.597	729.974.971	829
TO	8.249.840	787.140.528	795.390.368	504
RO	15.925.390	766.397.306	782.322.696	448
SE	88.461.716	675.584.417	764.046.132	333
PI	163.917.188	889.087.668	1.053.004.856	312
PB	64.222.896	827.717.037	891.939.932	215

(Continua)

(Continuação)

UF	Estado	Municípios	Total	Total <i>per capita</i>
RN	41.816.411	669.926.196	711.742.607	207
AL	5.902.102	644.715.492	650.617.593	202
MS	179.703.387	396.274.087	575.977.474	198
MA	91.446.189	1.190.146.899	1.281.593.088	183
BA	475.457.855	2.009.904.877	2.485.362.731	167
SC	15.224.862	1.206.950.048	1.222.174.909	152
RS	20.928.905	1.677.862.198	1.698.791.103	151
MT	56.076.131	507.950.737	564.026.868	147
PR	74.393.971	1.656.773.752	1.731.167.722	146
GO	31.391.699	1.044.438.118	1.075.829.817	146
CE	30.398.833	1.304.931.325	1.335.330.157	145
PA	71.767.639	1.167.307.541	1.239.075.180	143
PE	35.787.689	1.311.063.317	1.346.851.006	141
MG	160.797.832	2.800.427.232	2.961.225.063	139
AM	57.517.419	502.266.486	559.783.906	131
ES	51.429.042	402.303.034	453.732.077	111
SP	130.248.154	2.488.312.829	2.618.560.983	57
RJ	22.913.913	641.751.108	664.665.021	39
DF	51.694.892	–	51.694.892	17

Fonte: TransfereGov e Ripsa. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html> e <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popsvs2024br.def>.

Elaboração do autor.

Obs.: Os valores foram corrigidos para 2025 pelo IPCA médio anual.

Na tabela 3, ao analisar mais detidamente os municípios beneficiados, nota-se que há uma preferência dos parlamentares pelos municípios de pequeno e médio porte. Enquanto 58% da população está concentrada nos municípios acima de 100 mil habitantes, essas cidades receberam, na média do período, apenas 16,7% dos recursos. Por outro lado, os municípios com menos de 10 mil habitantes, embora contenham apenas 6% da população, receberam 26,1% dos recursos.

TABELA 3

Valor empenhado em transferências especiais e proporção de concentração da população dos municípios por faixa populacional (2020-2025)

(Em %)

3A – Valor empenhado

Faixa populacional	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Média
1. Menos de 5 mil habitantes	12,9	11,2	11,5	11,0	11,0	11,7	11,6
2. De 5 mil a 10 mil habitantes	15,8	14,5	14,3	14,2	13,5	14,7	14,5
3. De 10 mil a 20 mil habitantes	24,0	21,8	23,3	22,5	22,6	22,8	22,8

(Continua)

(Continuação)

Faixa populacional	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Média
4. De 20 mil a 50 mil habitantes	21,4	23,7	24,8	25,6	24,5	25,5	24,3
5. De 50 mil a 100 mil habitantes	10,0	10,3	9,9	10,0	11,1	9,6	10,2
6. De 100 mil a 500 mil habitantes	12,3	14,5	12,2	12,8	13,8	11,6	12,9
7. Mais de 500 mil habitantes	3,6	3,9	3,9	3,8	3,4	4,1	3,8

3B – População

Faixa populacional	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Média
1. Menos de 5 mil habitantes	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0
2. De 5 mil a 10 mil habitantes	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
3. De 10 mil a 20 mil habitantes	9,3	9,3	9,2	9,1	9,1	9,0	9,1
4. De 20 mil a 50 mil habitantes	15,8	15,7	15,7	15,7	15,6	15,5	15,7
5. De 50 mil a 100 mil habitantes	11,4	11,2	11,1	11,2	11,2	11,3	11,2
6. De 100 mil a 500 mil habitantes	27,0	27,1	27,4	27,5	27,3	27,4	27,3
7. Mais de 500 mil habitantes	30,6	30,7	30,6	30,5	30,9	30,9	30,7

Fonte: TransfereGov e Ripsa. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html> e <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popsvs2024br.def>.
Elaboração do autor.

Na tabela 4, nota-se que, em todos os anos, há uma relação inversa entre o porte do município e o valor *per capita* recebido. Na média do período, os municípios que contêm acima de 500 mil habitantes receberam R\$ 4 *per capita*, enquanto aqueles com até 5 mil habitantes receberam R\$ 124, um valor trinta vezes superior. Além disso, nota-se que há uma tendência de crescimento do valor *per capita* empenhado em todas as faixas populacionais ao longo do tempo.

TABELA 4

Valor empenhado *per capita* em transferências especiais para municípios, por ano e faixa populacional (2020-2025)
(Em R\$)

Faixa populacional	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Média
1. Menos de 5 mil habitantes	24	64	99	188	192	180	125
2. De 5 mil a 10 mil habitantes	15	41	62	124	119	115	79
3. De 10 mil a 20 mil habitantes	10	27	45	86	87	79	56
4. De 20 mil a 50 mil habitantes	5	17	28	58	56	52	36
5. De 50 mil a 100 mil habitantes	3	11	16	32	35	27	21
6. De 100 mil a 500 mil habitantes	2	6	8	17	18	14	11
7. Mais de 500 mil habitantes	1	2	3	6	6	7	4

Fonte: TransfereGov e Ripsa. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html> e <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/popsvs2024br.def>.
Elaboração do autor.

Obs.: Os valores foram corrigidos para 2025 pelo IPCA médio anual.

A tabela 5 apresenta uma relação das finalidades mais beneficiadas. Nos casos em que mais de uma finalidade foi informada, ou nos casos em que essa variável não foi respondida, foi atribuído o rótulo de “não identificado”. Em primeiro lugar, destaca-se a expressiva redução do montante sem identificação a partir de 2025: entre 2020 e 2024, a parcela do valor empenhado sem finalidade única identificada oscilou entre 24,0% e 32,1%, ao passo que, em 2025, caiu para 0,6%. Essa melhora é consistente com o fortalecimento das exigências de transparência decorrentes das determinações do STF.

TABELA 5

Valor empenhado em transferências especiais, por finalidade (2020-2025)

5A – Em R\$ 1 milhão

Finalidade	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
15 e 26 – Urbanismo e transporte	373,6	1.266,6	1.717,6	3.421,5	3.300,3	3.159,7	13.239,3
Não identificado	248,1	613,8	937,7	2.434,4	2.590,5	38,9	6.863,5
18, 20 e 21 – Gestão ambiental, agricultura e organização agrária	52,3	149,1	277,4	451,5	543,3	1.024,6	2.498,1
10 – Saúde	37,4	110,0	175,9	356,1	425,2	531,5	1.636,1
27 – Desporto e lazer	41,6	109,2	199,4	261,0	269,5	535,5	1.416,3
13 e 23 – Cultura, comércio e serviços	10,2	43,7	92,1	206,0	221,1	552,7	1.125,7
12 – Educação	25,8	53,3	119,9	224,4	282,9	275,2	981,6
8 e 14 – Assistência social e direitos da cidadania	16,7	56,5	97,8	129,4	122,3	336,3	759,0
6 – Segurança pública	10,5	61,4	76,9	90,7	124,1	211,8	575,3
17 – Saneamento	4,6	18,7	34,2	63,0	65,1	103,4	289,0
16 – Habitação	4,8	19,3	20,4	37,2	43,2	65,4	190,3
25 – Energia	9,9	21,8	30,1	41,8	53,1	10,8	167,5
19 – Ciência e tecnologia	1,1	8,5	4,1	22,1	12,5	18,8	67,2
22 – Indústria	2,0	12,2	6,1	13,5	6,6	18,7	59,2
11 – Trabalho	4,2	9,8	13,0	6,1	7,9	12,9	53,9

5B – Em %

Finalidade	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
15 e 26 – Urbanismo e transporte	44,3	49,6	45,2	44,1	40,9	45,8	44,2
Não identificado	29,4	24,0	24,7	31,4	32,1	0,6	22,9
18, 20 e 21 – Gestão ambiental, agricultura e organização agrária	6,2	5,8	7,3	5,8	6,7	14,9	8,3
10 – Saúde	4,4	4,3	4,6	4,6	5,3	7,7	5,5
27 – Desporto e lazer	4,9	4,3	5,2	3,4	3,3	7,8	4,7
13 e 23 – Cultura, comércio e serviços	1,2	1,7	2,4	2,7	2,7	8,0	3,8

(Continua)

(Continuação)

Finalidade	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
12 – Educação	3,1	2,1	3,2	2,9	3,5	4,0	3,3
8 e 14 – Assistência social e direitos da cidadania	2,0	2,2	2,6	1,7	1,5	4,9	2,5
6 – Segurança pública	1,2	2,4	2,0	1,2	1,5	3,1	1,9
17 – Saneamento	0,5	0,7	0,9	0,8	0,8	1,5	1,0
16 – Habitação	0,6	0,8	0,5	0,5	0,5	0,9	0,6
25 – Energia	1,2	0,9	0,8	0,5	0,7	0,2	0,6
19 – Ciência e tecnologia	0,1	0,3	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2
22 – Indústria	0,2	0,5	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2
11 – Trabalho	0,5	0,4	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2

Fonte: TransfereGov. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>
Elaboração do autor.

Obs.: Os valores foram corrigidos para 2025 pelo IPCA médio anual.

Quanto ao perfil de alocação, observa-se forte concentração na área de *urbanismo e transporte*, a qual recebeu R\$ 13,2 bilhões entre 2020 e 2025, equivalentes a 44,2% do total empenhado no período. Em contraste, a segunda finalidade mais contemplada – *gestão ambiental, agricultura e organização agrária* – somou R\$ 2,5 bilhões (8,3%). Também merece destaque a expansão dos recursos destinados a *cultura, comércio e serviços*, que passaram de R\$ 10 milhões para R\$ 552 milhões, alcançando, em 2025, o terceiro maior percentual entre as finalidades. Por fim, chama atenção o volume direcionado a *saúde e a educação* (R\$ 1,6 bilhão e R\$ 981 milhões, respectivamente, no total do período), pois esses gastos não são classificados nas funções programáticas correspondentes, nem dispõem de identificador de uso no orçamento, o que impede sua contabilização para fins de verificação das aplicações mínimas constitucionais no âmbito da União.

O emprego de emendas parlamentares para financiar despesas correntes associadas à provisão de serviços contínuos tem sido uma preocupação recorrente em diferentes áreas de política pública (Pinheiro e Mesquita, 2025; Vieira, 2024). A tabela 6 apresenta, por finalidade, o percentual do valor empenhado em transferências especiais classificado como custeio. Nota-se, em finalidades como *saúde, cultura, comércio e serviços e assistência social e direitos da cidadania*, uma trajetória ascendente da participação do custeio, que alcança, em 2025, 41,0%, 43,9% e 35,8%, respectivamente, sugerindo maior utilização desse instrumento para cobrir gastos correntes. Em contraste, finalidades mais associadas a investimento em infraestrutura, como *urbanismo e transporte e habitação*, mantêm percentuais persistentemente baixos ao longo do período, atingindo 2,2% e 3,9%, respectivamente, em 2025.

TABELA 6

Transferências especiais empenhadas em custeio, por ano e finalidade
 (Em %)

Finalidades	2020	2021	2022	2023	2024	2025
11 – Trabalho	22,1	7,6	29,0	9,8	47,1	78,2
13 e 23 – Cultura, comércio e serviços	6,4	19,2	24,8	32,1	57,7	43,9
10 – Saúde	13,1	11,9	14,5	18,0	25,8	41,0
8 e 14 – Assistência social e direitos da cidadania	7,6	18,7	17,2	20,5	23,7	35,8
Não identificado	15,0	12,5	13,4	16,1	22,4	30,3
19 – Ciência e tecnologia	0,0	38,9	14,2	2,8	4,2	26,4
12 – Educação	11,5	6,4	8,1	11,7	20,1	23,3
18, 20 e 21 – Gestão ambiental, agricultura e organização agrária	8,6	7,8	6,3	6,6	14,1	19,3
17 – Saneamento	0,0	8,3	4,8	0,3	6,9	8,4
6 – Segurança pública	5,8	1,0	9,4	5,7	15,2	7,6
27 – Desporto e lazer	4,9	3,9	7,9	7,6	10,0	6,9
16 – Habitação	2,5	7,5	4,4	4,4	3,8	3,9
15 e 26 – Urbanismo e transporte	5,9	3,4	5,1	5,3	7,4	2,2
22 – Indústria	0,0	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0
25 – Energia	3,8	7,7	13,7	17,7	8,4	0,0

Fonte: TransfereGov. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>
 Elaboração do autor.

A partir de 2025, tornou-se possível analisar o objeto padronizado de execução. Por essa razão, a tabela 7 apresenta os vinte objetos com maior valor empenhado nesse ano, já que essa informação não está disponível de forma comparável para os exercícios anteriores. Observa-se que aproximadamente R\$ 1 a cada R\$ 3 das emendas por transferência especial foi destinado à pavimentação, enquanto cerca de 12,2% foram repassados a obras e serviços de engenharia. Também se destacam os recursos voltados a esporte e lazer (n^{os} 170, 265, 263), os quais somam cerca de 9,8% do total. Por fim, nota-se uma parcela relevante destinada ao custeio em saúde, que recebeu R\$ 133 milhões para a atenção primária e R\$ 69 milhões para a atenção especializada.

TABELA 7

Valor empenhado em transferências especiais, por objeto de execução (2025)

Objeto de execução	Valor empenhado	
	R\$	%
535, 537, 539, 540 e 538 – Pavimentação	2.228.289.728,94	32,3
999 – Objeto único não padronizado – demais	910.394.241,57	13,2
998, 514, 512, 509, 507, 511, 508, 515 e 517 – Obras e serviços de engenharia	842.419.775,34	12,2
170 – Áreas de lazer e estruturas para atividades físicas em espaços públicos	251.720.026,47	3,7
265 – Construção, reforma ou ampliação de infraestrutura esportiva	217.459.846,89	3,2
263 – Construção, reforma ou ampliação de espaços de esporte e lazer	202.584.700,89	2,9
282 – Custeio ao piso da atenção primária	132.959.142,36	1,9
412 – Iluminação pública	107.299.742,22	1,6
269 – Construção, revitalização e reforma de infraestrutura urbana para adequação de espaços de interesse turístico	104.528.560,95	1,5
283 – Custeio da média e alta complexidade (MAC)	69.327.389,34	1,0
128 – Aquisição de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas adaptados à agricultura familiar e tecnologias sociais	66.956.493,78	1,0
266 – Construção, revitalização e reforma de edificações de uso público ou coletivo destinadas a atividades turísticas	55.397.069,64	0,8
284 – Custeio de serviços	55.000.711,26	0,8
254 – Construção de unidades habitacionais	51.521.372,10	0,7
425 – Implantação de pontes em estradas vicinais	50.844.494,25	0,7
148 – Aquisição de unidade móvel de saúde	50.041.583,46	0,7
252 – Construção de unidade de atenção especializada em saúde	43.561.875,06	0,6
107 – Aquisição de equipamento e de material permanente para unidade de atenção especializada em saúde	34.916.909,94	0,5
14 – Aquisição de material escolar (custeio)	32.540.690,16	0,5
152 – Aquisição de veículo	31.566.206,43	0,5

Fonte: TransfereGov. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>
Elaboração do autor.

Obs.: Os valores foram corrigidos para 2025 pelo IPCA médio anual.

Finalmente, ainda focando apenas no ano de 2025, a tabela 8 apresenta os valores empenhados em transferências especiais a municípios, de acordo com o indicador de desempenho de recebedores de recursos em transferências discricionárias e legais da União. Como explicado na seção *Método*, esse indicador busca medir a “qualidade” do ente em executar todas as fases de um convênio ou instrumentos congêneres, desde a preparação até a prestação de contas. Nesse sentido, são penalizados atrasos em prazos pré-estabelecidos, não cumprimento de objetos, irregularidades em prestações de contas, dentre outros. Uma vez que as transferências especiais eliminam a necessidade de convênios, buscou-se analisar

se elas estão concentradas em municípios com menor desempenho nesse tipo de instrumento, o que pode indicar menor capacidade operativa.

Nota-se que 54,2% do valor empenhado em transferências especiais está concentrado em municípios pertencentes aos primeiros e segundos quartis do índice analisado. Desse modo, percebe-se que as emendas Pix estão concentradas em municípios com menor desempenho na gestão de transferências da União. Ao mesmo tempo, nota-se que esses municípios recebem menos do que o valor proporcional à sua população, uma vez que reúnem 69,7% dos habitantes. Diante disso, quanto maior o desempenho dos municípios, maior foi o valor empenhado *per capita* observado em 2025.

TABELA 8

Valor empenhado em transferências especiais para municípios e população, por quartil do IDTRU-DL (2025)

Quartil IDTRU-DL	Valor empenhado		População		Valor <i>per capita</i>
	R\$	%	N	%	
1º quartil	1.813.409.715	28,2	93.690.069	43,9	19,36
2º quartil	1.672.246.569	26,0	55.128.837	25,8	30,33
3º quartil	1.433.628.903	22,3	35.287.245	16,5	40,63
4º quartil	1.386.050.814	21,6	23.601.238	11,1	58,73
Sem informação	119.067.333	1,9	5.713.648	2,7	20,84

Fonte: TransfereGov. Disponível em: <https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html>
Elaboração do autor.

Obs.: A data de referência do IDTRU-DL é janeiro de 2025.

5 DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As emendas individuais por transferência especial, conhecidas como “emendas Pix”, apresentam atributos que as distinguem dos demais tipos de emenda. Ao longo deste trabalho, foram discutidas algumas de suas principais características. À luz do que foi exposto, apresentam-se, a seguir, alguns apontamentos finais.

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que este trabalho só foi possível devido à atuação de múltiplos atores – os quais incluem, não exaustivamente, o STF, o TCU e a CGU – que buscaram dar mais transparência a esses recursos. O reflexo do trabalho conjunto dessas instituições pode ser observado, por exemplo, no aumento da qualidade dos dados a partir de 2025. Ademais, a introdução da exigência de planos de trabalho para transferência dos recursos e da produção de relatórios de acompanhamento também representaram importantes avanços.

Por fim, um dos avanços mais notórios é a divulgação de todas as transações realizadas em contas bancárias abertas por estados e municípios para executar as

emendas Pix.¹³ Com isso, é possível identificar os beneficiários finais dos recursos – no que se refere a CPF ou CNPJ –, com a limitação de que uma conta pode estar vinculada a mais de um plano de ação.¹⁴ Ao ampliar a rastreabilidade do gasto, essa transparência tende a viabilizar, no futuro, estudos mais aprofundados sobre a destinação efetiva dos recursos e, simultaneamente, a fortalecer a fiscalização e o controle social.

De todo modo, é importante pontuar que persistem alguns problemas de transparência, principalmente nos dados orçamentários divulgados pelo Siop. Nestes, inexistente qualquer identificador no orçamento das funções, subfunções e ações orçamentárias atendidas por esses recursos. Essa informação consta apenas em outras fontes de dados gerenciais, como o TransfereGov, que é utilizado neste trabalho. Uma das implicações dessa ausência de identificação das áreas beneficiadas, por exemplo, é que existe um montante de recursos sendo destinado para saúde e educação sem que haja contabilização desses valores aos mínimos constitucionais de cada área. Obviamente, o cômputo no mínimo também dependeria de outros fatores, conforme o disposto na Lei nº 9.394/1996 (arts. 70 e 71) e na Lei Complementar nº 141/2012 (arts. 2º, 3º e 4º). No entanto, a falta de marcadores no orçamento impede que esses aspectos sejam sequer avaliados para classificação da despesa.

Nos estudos do orçamento público, diversos autores defendem a existência de princípios que devem nortear o planejamento, a execução e o controle do orçamento. Dentre esses princípios, encontra-se o princípio da discriminação ou especialização, o qual dispõe que as receitas e as despesas devem ser registradas no orçamento de maneira discriminada, isto é, permitindo conhecer a origem dos recursos e sua aplicação (Giacomoni, 2023). Esse princípio é reconhecido pela Lei nº 4.320/1964, que determina que a Lei Orçamentária Anual (LOA) contenha a discriminação da receita e da despesa (art. 2º); veda dotações globais que não permitam identificar a destinação do gasto (art. 5º); e exige que, na lei orçamentária, a despesa seja discriminada ao menos por elementos (art. 15º). Também merece ser mencionado o art. 163-A da CF/1988, que determina a divulgação dos dados orçamentários, de forma a garantir “a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade” por todos os entes.

Ao renunciar aos dados de função, subfunção e ação orçamentária, as transferências especiais parecem contrariar o princípio de discriminação. Ainda que, a partir de 2025, parte dessas informações passe a constar em bases gerenciais

13. Na aba de “gestão financeira” do Painel TransfereGov.

14. Além disso, até o momento de fechamento deste texto parece haver dificuldades de consolidação desses dados por parte da Caixa Econômica Federal. Em 20 de janeiro de 2026, a última atualização informada pelo banco ainda era de 30 de abril 2025, enquanto o Banco do Brasil registrava atualização em 15 de janeiro de 2026, um dia antes da data de fechamento.

externas com melhor qualidade, no período anterior à atuação mais incisiva dos órgãos de controle (2020-2024), os registros foram, com frequência, preenchidos de forma inconsistente ou incompleta e, em muitos casos, sem validação e supervisão efetivas dos órgãos setoriais, o que limitava sua confiabilidade para fins de acompanhamento e fiscalização.

Também merece atenção especial o preenchimento da variável de programa orçamentário. Essa variável é responsável por realizar a ligação entre o orçamento e o Planejamento Plurianual (PPA). As emendas Pix utilizam sempre o programa de “operações especiais”, que é definido pelo *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* (MCASP) como: “Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (Brasil, 2024d, p. 76). São exemplos das operações especiais as transferências constitucionais e as cotas-partes que decorrem da mera repartição de impostos federais entre estados e municípios.

Entretanto, como mostrado ao longo da análise, ao contrário do que é normalmente divulgado, a maioria das emendas Pix tem finalidade previamente definida, estando frequentemente associada a gastos em áreas como educação, saúde, assistência social, entre outros. Além disso, no arranjo atualmente vigente, devem estar atreladas a planos de trabalho, o que pressupõe objetivos e entregas a serem acompanhados. Nesse contexto, é difícil sustentar que tais transferências não resultem em produtos, bens ou serviços, como sugere a definição das operações especiais, o que fragiliza a coerência da classificação programática e reduz a capacidade de vinculação entre execução orçamentária e planejamento.

Outra limitação em relação aos dados orçamentários (e que não é exclusividade das emendas Pix) diz respeito ao preenchimento da variável de localizador do gasto. Esse campo costuma ser preenchido de maneira genérica, informando que determinada emenda foi gasta em municípios de determinado estado, sem discriminar quais municípios foram efetivamente contemplados, o que restringe a rastreabilidade e a precisão de análises subnacionais (Pavini e Durló, 2024).

Em que pesem os inúmeros avanços institucionais recentes, além das ressalvas destacadas, no período de publicação deste trabalho, ainda se encontra pendente de julgamento a ação que questiona a constitucionalidade das “emendas Pix” (ADI 7.688). Nesse processo, o ministro relator deverá sopesar os riscos bem como potenciais benefícios associados a esse tipo de transferência, para definir se ela poderá continuar sendo utilizada.

Em relação às emendas Pix, observa-se que elas reproduzem preocupações já identificadas em outros tipos de emenda. No caso das transferências para a saúde, chama a atenção o fato de parcela expressiva dos recursos estar sendo direcionada

ao custeio, o que reforça o debate sobre o uso de instrumentos irregulares para financiar despesas de natureza continuada e, potencialmente, contornar os mecanismos regulares de alocação e de programação do gasto (Cavalcanti, 2025). Ademais, a literatura sobre financiamento e gestão do SUS aponta riscos associados às emendas para a equidade na distribuição de recursos, para a coordenação e regionalização da oferta de serviços e para a capacidade do Ministério da Saúde de induzir prioridades e políticas de alcance nacional (Cavalcanti, 2025; Fleury *et al.*, 2025; Piola e Vieira, 2019; Silva *et al.*, 2024; Vieira, 2024; Vieira e Lima, 2022).

Além disso, também deve ser observado que o incremento ao custeio do SUS, mecanismo muito utilizado por parlamentares por meio das transferências com finalidade definida, é regulamentado por portarias anuais do Ministério da Saúde que explicitam critérios de repasse, como valores máximos que podem ser recebidos por cada beneficiário (estado, município ou entidade privada sem fins lucrativos). Esses limites visam dar maior racionalidade às transferências, evitando, por exemplo, o repasse de valores elevados para municípios sem capacidade de oferta equivalente, uma vez que o incremento ao custeio deve ser utilizado para financiamento de atividades que já existem (Cavalcanti, 2025). De forma similar, os mesmos tipos de regramentos infralegais das emendas de incremento ao custeio passaram a ser adotados por outros ministérios, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Pinheiro e Mesquita, 2025).

No entanto, mesmo após as decisões do STF tendo enfatizado a necessidade de que os valores repassados passem pelo controle do órgão finalístico e das instâncias de governança do SUS, as emendas Pix não estão sujeitas aos mesmos critérios estabelecidos para as transferências tradicionais. Nesse sentido, elas podem ser utilizadas para contornar regulamentações setoriais específicas. Diante dos fatos apresentados, cumpre ressaltar o questionamento realizado por Bijos (2021):

Se houver especificação de finalidade nas justificações das emendas de transferência especial (ação “0EC2”), e por vezes há, então por que não utilizar as emendas tradicionais, que discriminam o tipo de gasto que se pretende realizar em ações orçamentárias específicas? (p. 74).

Outro aspecto que causa preocupação é a captura, por parte do Legislativo, da capacidade do Poder Executivo de realizar gastos discricionários. Apenas a título de exemplo, pode-se observar que o valor total empenhado em emendas Pix em 2025 na área de *desporto e lazer* foi de R\$ 535,5 mi. Enquanto isso, nesse ano, a despesa discricionária (excluindo emendas) empenhada no Ministério do Esporte foi de R\$ 506,5 mi. Ademais, esse ministério conta com R\$ 1,6 bi empenhado de outras emendas, excluindo as emendas Pix.¹⁵ Ao todo, portanto, são cerca de

15. Dados retirados do Painel Siop. Para mais informações, ver: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>.

R\$ 2,1 bilhões em emendas empenhadas ao esporte, comparados a apenas R\$ 506,5 milhões empenhados pelo ministério.

Situação semelhante acontece com o Ministério da Cultura. Em paralelo ao gasto discricionário empenhado pelo próprio órgão (R\$ 884,8 milhões), há montantes expressivos alocados por emendas com finalidade definida ao ministério (R\$ 306,3 milhões) e por emendas Pix classificadas em *cultura, comércio e serviços* (R\$ 552,7 milhões).¹⁶ No caso da Cultura, também chama a atenção o alto volume de recursos de emendas Pix sendo destinado a *shows*, festas e apresentações em cidades pequenas, muitas vezes com artistas já definidos no momento de envio da emenda.¹⁷ Ao privilegiar despesas de alta visibilidade e de curta duração, pode-se reduzir espaço fiscal e capacidade de coordenação para políticas culturais mais estruturantes, bem como políticas prioritárias em outras áreas, como saúde e educação.

Além do debate sobre prioridades, o uso de emendas para financiar *shows* também apresenta risco de tensionar o princípio da impessoalidade da administração pública, segundo o qual esta deve orientar escolhas por critérios públicos e impessoais, sendo vedada a promoção pessoal (CF/1988, art. 37, §1º). Por vezes, porém, as autoridades (parlamentares e gestores) podem buscar ser recompensadas tanto indiretamente, pela associação simbólica ao bem cultural financiado, quanto diretamente, pela exposição pública proporcionada pelo evento – por exemplo, por meio de agradecimentos nominais, menções em falas oficiais e materiais de divulgação que vinculam a realização da atividade a determinados agentes políticos.¹⁸

Cumprido, porém, rememorar as justificativas apresentadas no âmbito da criação da modalidade de transferências especiais. Em especial, o conceito inicial surgiu na Proposta de Emenda Constitucional nº 61/2015, cuja ementa buscava “autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios” (Brasil, 2015).¹⁹

Nesse sentido, deve-se destacar que os fundos de participação dos estados e dos municípios (FPE e FPM) são transferências constitucionais obrigatórias realizadas pela União. Elas derivam de uma parcela obrigatória do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que deve ser repassada aos entes subnacionais por meio de critérios objetivos e impessoais de rateio, buscando reduzir desigualdades regionais e garantir capacidade mínima de financiamento dos entes federados.

16. Dados retirados do Painel Siop. Para mais informações, ver: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>.

17. Ver, por exemplo: Prates (2025); Salomão (2024); Shalders (2022); e Satie e Caniato (2026).

18. Ver, por exemplo: Deputado [...] (2025).

19. Para mais informações, ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121353>.

Por outro lado, as emendas são recursos discricionários cuja execução depende da aderência a critérios técnicos que norteiam o FPE e o FPM, de modo que, em tese, esse tipo de transferência pode subverter a finalidade original da política ao diminuir a sua progressividade. Assim, argumenta Bijos (2021), que:

Se a Constituição já prevê uma série de transferências tributárias obrigatórias da União para os demais entes, a exemplo do FPE e do FPM, por que criar outra modalidade, com características assemelhadas, mas de alcance limitado a entes da Federação agraciados por emendas? Essa não parece ser uma solução consistente. Se há falhas no modelo de repartição de receitas, então é o caso de se rever o arcabouço existente, sempre que necessário, mediante reformulação de regras gerais e objetivas que alcancem todos os entes da Federação, sob a máxima de tratá-los de “maneira desigual na medida de suas desigualdades” (p. 72-73).

Entretanto, as menções ao FPM e ao FPE foram suprimidas na Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019, que viria a dar origem à Emenda Constitucional nº 105/2019, a qual criou as transferências especiais. Outra motivação aludida no referido projeto inicial e que se constitui como argumento fundamental para entender a redação final da emenda constitucional seria a necessidade de “desburocratização” das transferências via emendas parlamentares. Assim, consta no projeto de emenda que:

Tal iniciativa tem como objetivo aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares [...].

Com a alocação direta de recursos aos fundos de participação haveria maior agilidade na transferência de recursos, com conseqüente redução da burocracia, o que geraria economia para a União, além de maior autonomia para Estados e Municípios [...].

Evitar-se-ia, com isso, que os entes federativos tivessem que apresentar projetos, que a União tenha que analisar os mesmos projetos e celebrar convênios, os quais precisam ser fiscalizados, além de ser elaborada uma prestação de contas. Todo esse processo representa custos extras altíssimos para ambos os lados. Com a alteração proposta, a sistemática se resumiria a repassar diretamente os recursos aos entes federativos por meio dos fundos de participação. Dessa forma, elimina-se a burocracia utilizada para a gestão dos convênios nos Estados, nos Municípios e na União, poupando também o trabalho de fiscalização da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2015).

No entanto, tal justificativa não considera que a “burocracia” mencionada também inclui um conjunto de salvaguardas que protegem o erário e aumentam a probabilidade de que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficaz. A exigência de projetos, análise técnica, formalização de instrumentos e prestação de contas não representa mera formalidade dispensável, uma vez que garante cumprimento de preceitos constitucionais de planejamento (CF/1988, art. 174), rastreabilidade (CF/1988, art. 163-A), transparência (CF/1988, art. 37), entre outros.

Nesse aspecto, como já explorado na seção 2, é preciso enfatizar que, ao analisar os maiores beneficiados com emendas Pix, a CGU e o TCU encontraram diversas irregularidades, incluindo: indícios de superfaturamento, desvio de objeto, obras paralisadas, execução fora de especificações, ausência de documentos de entregas realizadas, contratação sem comprovação de capacidade técnica, insuficiência de informações nos portais de transparência, entre outros. Diante disso, argumenta Bijos (2021, p. 73), que:

O benefício da suposta ‘desburocratização’, todavia, é o que geralmente ‘se vê’. O que possivelmente ‘não se vê’ com nitidez é que a velocidade da entrega de recursos não é critério robusto para formação de juízo quanto à eficiência do gasto autorizado. Para isso é necessário adentrar em análises típicas da avaliação de políticas públicas, buscando conhecer o que de fato é feito com os recursos entregues, com indagações do tipo: Qual diagnóstico (realidade problematizada) motivou a transferência proposta? Quais bens ou serviços públicos foram financiados pelos recursos transferidos? Em quanto tempo esses bens ou serviços foram ofertados à sociedade e a que custo? O público beneficiado era o mais carente? A ação governamental contribuiu para a melhoria das condições socioeconômicas da localidade beneficiada? Avaliar a eficiência do gasto público, em resumo, é algo muito mais complexo que a mera agilidade da entrega de recursos. Transferir rápido pouco tem a ver com gastar bem.

Em conclusão, nota-se que a criação das emendas individuais por transferência especial, popularmente conhecidas como emendas Pix, está rodeada de controvérsias. O desenho institucional dessas transferências ainda depende, em última instância, do desfecho do controle de constitucionalidade atualmente pendente de julgamento. Independentemente do resultado a ser divulgado, os elementos empíricos e normativos aqui reunidos indicam que a continuidade dessa modalidade, caso mantida, deve estar condicionada a mecanismos robustos de controle, rastreabilidade e transparência.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. (Texto para Discussão, n. 3163). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3163-port>.

ATOJI, Marina Iemini; PAVINI, Cristiano. **Opacidade nas emendas parlamentares perpetua orçamento secreto**. São Paulo: Transparência Brasil, jul. 2024. (Nota Técnica).

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária**: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Brasília: Câmara dos Deputados, maio 2021. (Estudo Técnico, n. 8/2021).

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2015. Altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios. Senado Federal, Brasília, 21 jun. 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121353>. Acesso em: 12 de maio de 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais**. Brasília: CGU, 5 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 518/2023**. Plenário. Relator: Min. Vital do Rêgo, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2551830>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 854**: decisão monocrática – decisão interlocutória (e-doc 1003). Brasília: STF, 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 854**: termo de audiência (e-doc 476). Brasília: STF, 2024b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.688**. Brasília: STF, 1 ago. 2024c.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 11. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, dez. 2024d.

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

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Auditoria de repasses de “emendas PIX” em benefício de organização não governamental (ONG) e demais entidades do terceiro setor**. Brasília: CGU, 28 nov. 2024f.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Auditoria de repasses de emendas individuais do tipo transferências especiais destinadas a municípios**. Brasília: CGU, ago. 2025a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Advocacia-Geral da União. Controladoria Geral da União. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Nota Conjunta TCU/AGU/CGU/MGI nº 1/2025**. Brasília: TCU, 8 out. 2025b.

BRASIL. Senado Federal. **Nota informativa:** decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697). Posição em 26/02/2025 e desdobramentos. Brasília: Senado Federal, 27 fev. 2025c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf>.

CAMPOREZ, Patrik; FARIA, Thiago. 'A emenda sumiu': verbas para estradas e parque desaparecem nas contas de prefeituras, que pagam de lava-jato a ar-condicionado. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 out. 2025. Disponível em: <https://globo.globo.com/politica/especial/a-emenda-sumiu-verbas-para-estradas-e-parque-desaparecem-nas-contas-de-prefeituras-que-pagam-de-lava-jato-a-ar-condicionado.gh.html>. Acesso em: 12 maio 2026.

CAVALCANTI, Filipe Matheus Silva. **Financiamento do SUS e emendas parlamentares:** uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024. Brasília: Ipea, nov. 2025. (Texto para Discussão, n. 3149). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3149-port>.

CORSEUIL, Carlos Henrique Leite *et al.* **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda:** 2014-2023. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-236202>.

DEPUTADO diz que vai usar emendas para bancar show de Wesley Safadão. **Congresso em Foco**, Brasília, 12 jul. 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/110166/deputado-diz-que-vai-usar-emendas-para-bancar-show-de-wesley-safadao>.

FLEURY, Sonia *et al.* O sequestro da política: implicações das emendas parlamentares sobre a democracia, o pacto federativo e a saúde pública no Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 147, out.-dez. 2025.

FONSECA, Sergio Luiz Doscher da; VAZQUEZ, Daniel Arias. **Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação:** 2014-2024. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-236202>.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 19. ed. São Paulo: Gen, 2023.

GREGGIANIN, Eugênio *et al.* **Transferências especiais da União:** vedação de repasse para construção de sede de Câmaras Municipais. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. (Nota Técnica, n. 17/2023).

PAVINI, Cristiano; COELHO, Jonas; DURLO, Raul. **Cidades de pequeno porte são as preferidas na distribuição das 'emendas Pix'**. São Paulo: Transparência Brasil, jul. 2023a. (Relatório).

PAVINI, Cristiano; COELHO, Jonas; DURLO, Raul. **Com fiscalização e transparência falhas, emendas Pix somam R\$ 13 bi em quatro anos.** São Paulo: Transparência Brasil, maio 2023b.

PAVINI, Cristiano; DURLO, Raul. **Menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos.** São Paulo: Transparência Brasil, jun. 2024.

PINHEIRO, Marina Brito; MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da assistência social (2005-2024).** Brasília: Ipea, ago. 2025. (Texto para Discussão, n. 3134). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/td3134-port>.

PIOLA, Sérgio Francisco; VIEIRA, Fabiola Sulpino. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde.** Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9354>.

PIRES, Suélen. STF suspende repasse de ‘emendas Pix’ a nove municípios. **STF Notícias**, 15 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-repasse-de-emendas-pix-a-nove-municipios/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

PRATES, Vinícius. Shows pagos com emendas Pix geram críticas e questionamentos nas redes. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 15 out. 2025. Disponível em: <https://www.em.com.br/politica/2025/10/7271087-shows-pagos-com-emendas-pix-geram-criticas-e-questionamentos-nas-redes.html>. Acesso em: 12 mar. 2026.

RIBEIRO, Anna Verena de Almeida. Uma breve análise sobre a fiscalização das transferências especiais pelos tribunais de contas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, Curitiba, v. 14, n. 1, p. 1-16, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.23900/2359-1552v14n1-15-2025>.

RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi; GURGEL, Mário Luis; ALMEIDA, Tiago Mota Avelar. **Verificação de valores mínimos para as emendas individuais de transferência especial.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. (Nota Técnica, n. 4/2025).

SALOMÃO, Mateus. Emendas Pix pagam shows de Maiara e Maraisa e de outros cantores. **Metrópoles**, Brasília, 7 jul. 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/emendas-pix-pagam-shows-de-maiara-e-maraisa-e-de-outros-cantores>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SATIE, Anna; CANIATO, Bruno. O show das emendas: parlamentares enviam R\$ 61 milhões em 2025 para bancar espetáculos. **Revista Veja**, São Paulo, 27 fev. 2026. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/o-show-das-emendas-parlamentares-enviaram-r-61-milhoes-em-2025-para-bancar-espetaculos/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SHALDERS, André *et al.* Cidades sem saneamento, asfalto e emprego gastam milhões em shows pagos com ‘emendas Pix’. **O Estadão**, São Paulo, 6 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/cidades-sem-saneamento-asfalto-e-emprego-gastam-milhoes-em-shows/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

SILVA, André Schimidt da *et al.* Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 29, n. 7, jul. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232024297.03152024>.

VELOSO, Iva; MELO, Allan Diego. Supremo Tribunal Federal. Emendas parlamentares: estados e municípios devem adotar modelo federal de transparência. **STF Notícias**, 23 out. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/emendas-parlamentares-estados-e-municipios-devem-adotar-modelo-federal-de-transparencia/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Brasília: Ipea, out, 2024. (Texto para Discussão, n. 3048). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td3048-port>.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde: 2014-2024**. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-EPOFSUS>.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; LIMA, Luciana Dias de. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465>.

Saúde

ISBN

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (2014-2025)¹

Fabiola Sulpino Vieira²

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate sobre o papel das emendas parlamentares (EPs) no financiamento federal do Sistema Único de Saúde (SUS) se intensificou no Brasil. Esse fenômeno decorre do aumento progressivo dos valores alocados anualmente e das possíveis consequências dessas destinações para a organização do sistema de saúde e a oferta de serviços à população em um contexto de reconhecida insuficiência de recursos.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) conferiu ao Poder Legislativo papel relevante no ciclo orçamentário, incluindo a deliberação sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além da fiscalização contábil e financeira da execução do orçamento, realizada pelo Poder Executivo. Ademais, estabeleceu que as emendas propostas por deputados e senadores, durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), devem ser compatíveis com o PPA e a LDO (Brasil, 1988).

As destinações de recursos por EPs ao orçamento federal do SUS cresceram significativamente nos últimos onze anos. Parte desse aumento se explica pela instituição da impositividade de execução orçamentário-financeira (EOF) das emendas individuais (Eind) e de bancada (EB). Contudo, também contribuíram para tanto a ampliação das emendas de relator (Erel) e de comissão (Ecom), que não são de execução obrigatória, por força de lei ou da CF/1988 (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2025). Segundo Tollini e Mendes (2024), em estudo que investigou o papel do Poder Legislativo sobre o orçamento em onze países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o caso do Brasil destoa desses países porque neles o controle do orçamento é uma prerrogativa do Poder

1. Este capítulo é uma versão revisada de relatório de pesquisa publicado em 2025, disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/19206>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: fabiola.vieira@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7377-7302>.

Executivo, diferentemente do que ocorre hoje em nosso país, em que o Legislativo assumiu controle de parcela expressiva do orçamento.

Preocupações sobre as implicações desse aumento para o financiamento e a organização do SUS têm sido levantadas, especialmente no âmbito desse sistema e no meio acadêmico da área da saúde. Isso porque há evidências de que as EPs: i) destinam volumes expressivos de recursos federais por habitante para municípios de pequeno porte populacional, em detrimento dos mais populosos, para custeio de ações e serviços públicos de saúde – ASPS (Piola e Vieira, 2019; Ulinski *et al.*, 2024); ii) essas destinações para o financiamento da atenção primária à saúde (APS) ampliaram as desigualdades na alocação de recursos federais (Vieira e Lima, 2022; Ipea, 2023); iii) não consideram os indicadores de saúde da população, a fim de favorecer os municípios com pior situação de saúde de sua população (Baião, Couto e de Oliveira, 2019); iv) podem criar dificuldades na programação da oferta dos serviços de saúde, dada a inconstância do montante de recursos transferidos para o seu custeio de um ano para outro (Silva *et al.*, 2024); e v) não consideram o planejamento da oferta de serviços especializados nas regiões e macrorregiões de saúde, em um contexto de insuficiência de recursos e de existência de grandes vazios assistenciais³ no território nacional (Vieira, 2024).

A organização do SUS é regional, segundo recortes específicos da saúde, depende de negociações entre gestores em diferentes esferas de governo e visa garantir a integralidade do cuidado à saúde.⁴ No entanto, o crescente direcionamento de recursos via EPs, frequentemente sem considerar o arranjo regional, suscita questionamentos acerca de sua eficácia em assegurar a oferta universal e igualitária de serviços de saúde.

Dessa forma, tornou-se premente aprofundar o conhecimento sobre como se dão as alocações de recursos por EPs ao financiamento do SUS e sobre seus impactos para a organização desse sistema e para a saúde da população, por meio da realização de estudos descritivos e avaliativos. Com essa finalidade, este capítulo tem o objetivo de descrever o perfil das despesas em ASPS da União por EPs. Está estruturado em cinco seções, sendo a primeira de introdução. A seção 2 aborda o papel da União na área da saúde. A seção 3 trata dos dados e das fontes de informação utilizados no estudo. Na sequência, a seção 4 apresenta as despesas do Ministério da Saúde (MS) por emendas, a participação das EPs nas despesas discricionárias

3. O vazio assistencial refere-se à ausência de oferta de serviços de saúde em determinado espaço geográfico onde, em princípio, com base no desenho organizacional e na programação do SUS, esses serviços deveriam ser oferecidos à população.

4. A integralidade do cuidado é uma diretriz organizativa do SUS, prevista na CF/1988 (Brasil, 1988), cuja garantia requer integração e articulação das práticas dos profissionais de saúde e da organização dos serviços para prover ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde – em todos os níveis de complexidade –, assim como demanda a formulação e a implementação de políticas e programas para o enfrentamento dos problemas de saúde, com observância às necessidades de grupos específicos de indivíduos (Mattos, 2009).

do MS e a EOF de EPs por esse órgão. Ademais, detalha as despesas empenhadas por EPs, segundo tipos de emenda, grupos de natureza de despesa (GNDs), subfunções, ações orçamentárias, modalidades de aplicação, regiões geográficas e unidades federativas (UFs). Por fim, a seção 5 discute algumas perspectivas sobre a alocação de recursos federais ao SUS por EPs.

2 ASPECTOS GERAIS DA ATUAÇÃO DA UNIÃO NA ÁREA DA SAÚDE

No Brasil, a saúde é um direito humano fundamental garantido pela CF/1988, que estabelece que o Estado deve implementar políticas econômicas e sociais para assegurá-lo. A saúde é influenciada por diversos fatores, como alimentação, moradia, educação, trabalho e acesso a serviços de saúde e, por isso, políticas públicas devem atuar sobre esses fatores, que são denominados determinantes sociais da saúde (Brasil, 1988, 1990).

No que se refere à garantia do acesso universal, igualitário e integral aos serviços e bens de saúde, o SUS é o principal instrumento da política setorial no país. Como a saúde é matéria de competência comum dos entes da Federação nas três esferas de governo, a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios compartilham responsabilidades quanto ao financiamento e à gestão desse sistema. A provisão de ações e serviços de saúde é descentralizada, sendo os municípios os responsáveis principais por sua oferta, cabendo à União e aos estados apoiá-los técnica e financeiramente.

Assim, no compartilhamento de competências em matéria de saúde, a CF/1988 conferiu à União papel central, que é a realização da cooperação técnica e financeira com os estados e os municípios. Essas responsabilidades foram posteriormente detalhadas na Lei Orgânica da Saúde, Lei nº 8.080/1990 (Brasil, 1990). Destacam-se, a seguir, duas competências da direção nacional do SUS, que é exercida no âmbito da União pelo MS, constantes do art. 16 dessa lei: i) XVIII – elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com os estados, os municípios e o DF; e ii) XIX – estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o território nacional em cooperação técnica com os estados, os municípios e o DF.

Para assegurar a integralidade do atendimento, que é uma diretriz orientadora do SUS, busca-se garantir que os usuários recebam cuidados adequados em diferentes níveis de complexidade, incluindo ações de promoção, proteção e recuperação da saúde. A Atenção básica ou APS é oferecida nas unidades básicas de saúde (UBS), com encaminhamentos para unidades de maior complexidade quando necessário. Como a maioria dos municípios possui capacidade apenas para oferecer serviços de APS, a regionalização da saúde é fundamental para garantir que serviços especializados estejam acessíveis à população de municípios menores.

Por isso, o SUS é organizado no formato de redes regionalizadas e hierarquizadas de ações e serviços, ofertados em distintas unidades de saúde que prestam atendimento em níveis diferentes de complexidade da atenção à saúde. Nessa lógica, a principal porta de entrada do sistema, ou seja, a principal unidade que deve ser buscada pela população para atendimento eletivo, que não é de urgência e emergência,⁵ é a UBS. Após o atendimento na UBS, caso necessário, os indivíduos são referenciados (encaminhados) para unidades de saúde que prestam atendimento mais complexo, como as unidades especializadas, de média e alta complexidade em saúde. Encontram-se, entre essas unidades, os ambulatórios de especialidades (cardiologia, oftalmologia, dermatologia, odontologia, oncologia e outras). Nas situações de urgência e emergência, as pessoas devem buscar atendimento em unidades especializadas na prestação desse tipo de serviço, tais como as unidades de pronto atendimento (UPAs), os prontos-socorros e os hospitais (Vieira *et al.*, 2023).

Como a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte populacional, não se justifica, nem pela demanda, nem por razões de escala, nem densidade tecnológica, a disponibilidade em seu território de todos os diferentes tipos de unidades de saúde mencionados.⁶ Para resolver essa questão, a forma utilizada no SUS para garantir a integralidade do acesso a todos os serviços de que a população necessita é a regionalização da oferta de serviços. São constituídas regiões de saúde, que congregam um conjunto de municípios limítrofes uns aos outros. Nessas regiões de saúde, estabelecem-se acordos para que os municípios com maior capacidade de oferta de serviços, geralmente os maiores em termos populacionais, façam o atendimento especializado de indivíduos de municípios que compõem uma mesma região de saúde, ou seja, o atendimento de média e alta complexidade. Nessa organização, a APS deve ser garantida à população em todos os municípios (Brasil, 2011; Vieira *et al.*, 2023).

Quanto aos recursos financeiros, o SUS é financiado por tributos gerais pagos pela população brasileira, os quais são arrecadados por todos os entes da Federação. Cada ente é responsável por realizar uma aplicação mínima desses recursos em ASPS, os quais são executados pelo SUS. As regras de gasto mínimo a cada ano estão definidas no art. 198, § 2º, incisos I, II e III da CF/1988 e na Lei Complementar (LC) nº 141/2012, que também estabelece quais despesas podem ser computadas como ASPS (Brasil, 2012). As regras de aplicação mínima em ASPS atualmente são conforme descritas a seguir (Vieira *et al.*, 2023; Brasil, 1988).

- União: 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro.

5. Uma situação de urgência em saúde envolve uma ameaça à vida de uma pessoa em futuro próximo, enquanto uma situação de emergência em saúde diz respeito a uma ameaça imediata à vida.

6. Pela mesma razão, também não há incentivo à oferta de vários serviços de saúde pela iniciativa privada. Isso reforça a importância do Estado na organização do sistema de saúde.

- Estados: 12% da soma dos impostos diretamente arrecadados e das transferências constitucionais e legais recebidas da União, que são vinculados à saúde.
- Distrito Federal: 12% da soma dos impostos diretamente arrecadados e das transferências constitucionais e legais recebidas da União, que são de base dos estados, além de 15% da soma dos impostos diretamente arrecadados e das transferências constitucionais e legais recebidas da União, que são de base dos municípios.
- Municípios: 15% da soma dos impostos diretamente arrecadados e das transferências constitucionais e legais recebidas da União e dos estados, que são vinculados à saúde.

Considerando que um dos objetivos fundamentais da República é a redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988), e que é dever do Estado assegurar o direito de acesso a serviços de saúde de forma universal, igualitária e integral em todo o território nacional, a União deve desempenhar papel central na alocação de recursos financeiros para que tal objetivo da República e obrigação do Estado sejam cumpridos.

Por essa razão, foram estabelecidos critérios para rateio dos recursos federais que são transferidos aos estados e aos municípios no âmbito do SUS. Inicialmente a Lei nº 8.080/1990 definiu que devem ser considerados os seguintes critérios na partilha dos recursos (Brasil, 1990): i) perfil demográfico da região; ii) perfil epidemiológico da população a ser coberta; iii) características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área; iv) desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior; v) níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais; vi) previsão do plano quinquenal de investimentos da rede; e vii) ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

Posteriormente, a LC nº 141 reiterou a necessidade de consideração desses aspectos, estabelecendo outros a serem considerados (Brasil, 2012): i) necessidades de saúde da população; ii) dimensão epidemiológica; iii) dimensão demográfica; iv) dimensão socioeconômica; v) dimensão espacial; e vi) capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde.

Dessa forma, ainda que seja difícil operacionalizar todos os critérios estabelecidos em ambas as leis (Piola, 2017), o arcabouço normativo brasileiro – constitucional e infraconstitucional – estabeleceu regras para a aplicação dos recursos federais no SUS, com a finalidade de que esses recursos contribuam para a redução das desigualdades de acesso aos serviços de saúde existentes e, conseqüentemente, para a diminuição das desigualdades regionais nos níveis de saúde da população brasileira.

Como, nos últimos anos, houve uma ampliação significativa da alocação de recursos federais ao SUS por meio de EPs, é preciso aprofundar as análises sobre essas destinações para compreender a sua participação no orçamento setorial e para que se possa, posteriormente, investigar os seus impactos, ou seja, os seus efeitos sobre esse sistema de saúde e sobre a saúde da população. Este estudo faz parte do primeiro grupo de análises.

3 DADOS E FONTES DE INFORMAÇÃO

Para a realização do estudo exploratório e descritivo da EOF de despesas do MS por EPs, foram utilizados dados do Siga Brasil, sistema de informações sobre o orçamento federal, de acesso público, mantido pelo Senado Federal. A origem dos dados de EOF do Siga Brasil é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que é o sistema do governo que administra tanto os empenhos de despesa quanto o seu pagamento (Azevedo, Barbosa e Guirelli, 2020).⁷

A consulta no Siga Brasil foi feita para o universo de dados “LOA – despesa execução”, segundo a LOA do período de 2014 a 2025. As seguintes variáveis foram incluídas para a geração do relatório pelo sistema: unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação orçamentária, plano orçamentário (PO), grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso,⁸ resultado EOF, favorecido do empenho, UF, localidade e valores da execução (despesa empenhada, liquidada, paga e restos a pagar pagos). O filtro foi feito para o órgão orçamentário nº 36000 – MS.

No detalhamento da EOF do MS, consideraram-se as despesas em ASPS, em razão da obrigatoriedade de gasto mínimo federal com essas ações e serviços de saúde, e da impositividade de execução de pelo menos 1% da RCL em Emd destinadas ao financiamento dessas despesas.⁹ Para tanto, foram considerados todos os gastos no exercício, incluindo aqueles registrados em modalidades de aplicação relativas à compensação pelo cancelamento de restos a pagar (RPs) de despesas em ASPS, que comprometeram a aplicação mínima de anos anteriores (modalidades de

7. Os dados foram obtidos a partir da interface *Acesso especialista* do Siga Brasil, que possibilita aos usuários a construção de relatórios com as variáveis e os filtros disponíveis nesse sistema. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

8. O identificador de uso (ID de uso) é a variável que permite a identificação das despesas com ASPS, que são marcadas com o número 6 (ID de uso 6).

9. A Emenda Constitucional (EC) nº 126, de 2022, estabeleceu execução obrigatória de Emd em valor equivalente a 2% da RCL, sendo metade desse valor alocada às ASPS (Brasil, 2022). Além disso, a EC nº 100, de 2019, definiu limite de 1% da RCL como de execução impositiva de EB, com tecto de até 50% alocado ao financiamento das ASPS (Brasil, 2019).

aplicação n^{os} 35, 45, 73, 75 e 95)¹⁰ e pelo eventual déficit de aplicação (modalidades de aplicação n^{os} 36, 46, 74, 76 e 96) em ano anterior.¹¹ Com esse procedimento, obteve-se a despesa total em ASPS realizada no exercício.¹²

Para fins de acompanhamento das despesas, foram considerados os quatro tipos de emendas: i) Eind, propostas individualmente pelos parlamentares com o objetivo de destinar recursos para ações, programas e projetos; ii) EB, propostas pelas bancadas estaduais, compostas pelos parlamentares de determinado estado; iii) Ecom, propostas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e iv) Erel, propostas pelo relator do Ploa e pelos relatores setoriais, que têm a função de analisar e elaborar parecer sobre a matéria (Brasil, 2006).

A identificação das despesas por EPs foi realizada de três formas, considerando o que segue.

- 1) Categorias da variável de resultado da EOF:¹³ 6 – despesa primária discricionária (Eind); 7 – despesa primária discricionária decorrente de EB; 8 – despesa primária discricionária decorrente de Ecom; e 9 – despesa primária discricionária decorrente de Erel.
- 2) Ações orçamentárias específicas para execução de despesas por emendas pelo MS: ação 4525 – apoio à manutenção de unidades de saúde; 2E89 – incremento temporário ao custeio dos serviços de APS para

10. A Portaria Interministerial Secretária do Tesouro Nacional (STN)/Secretaria de Orçamento Federal (SOF) nº 163/2001 foi alterada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 16 de julho de 2012, com o objetivo de incluir novas modalidades de aplicação, para possibilitar o acompanhamento da aplicação dos recursos, nos termos da LC nº 141/2012. As seguintes modalidades são utilizadas para o acompanhamento da compensação de restos a pagar cancelados: 35 – Transferências fundo a fundo aos estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1^a e 2^a do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012; (...) 45 – Transferências fundo a fundo aos municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1^a e 2^a do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012; (...) 73 – Transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1^a e 2^a do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012; (...) 75 – Transferências a instituições multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1^a e 2^a do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012; e (...) 95 – Aplicação direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1^a e 2^a do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012. Para mais informações, ver: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:23320.

11. O art. 25 da LC nº 141/2012 estabelece o seguinte: "Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta lei complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da CF/1988, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis" (Brasil, 2012). Para demonstrar tal aplicação adicional, foram criadas as seguintes modalidades de aplicação pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que foi alterada, como mencionado, pela Portaria Conjunta nº 1/2012: 36 – Transferências fundo a fundo aos estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012; (...) 46 – Transferências fundo a fundo aos municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012; (...) 74 – Transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012; (...) 76 – Transferências a instituições multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012; e (...) 96 – Aplicação direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:23320.

12. Nas análises sobre o cumprimento da aplicação mínima em ASPS pela União, as despesas realizadas nas modalidades de aplicação citadas devem ser deduzidas da despesa total em ASPS porque dizem respeito a compensações relativas a despesas consideradas na aplicação mínima de exercícios anteriores.

13. EOF significa execução orçamentária e financeira.

cumprimento de metas; e 2E90 – incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas.¹⁴

- 3) POs: identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, cuja finalidade é permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo ou localizador de gasto. Os principais POs vinculados a EPs são: Eban; emenda de bancada – anexo prioridades e metas (EBPM); Ecom; Eind; e Erel.

Para os exercícios de 2014 e 2015, há limitação na identificação das despesas por EP. Em 2014, para as EB, Ecom e Erel, e em 2015, para as EB e Ecom, pela ausência de POs ou de categoria da variável “resultado EOF” que identifique esses tipos de emendas. Trata-se de uma limitação resultante da insuficiência ou da falta de instrumentos para acompanhamento da EOF de emendas, e não do sistema de informação utilizado.¹⁵ A mesma limitação se encontra na interface pública *Consulta livre* do Sistema de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (Siop).¹⁶

A vantagem do Siga Brasil sobre o Siop é que o primeiro disponibiliza um número maior de variáveis; por exemplo, algumas relacionadas às emendas e aos empenhos, o que possibilita, em princípio, a identificação do favorecido (beneficiário dos recursos). Neste estudo, para uma caracterização geral da participação das emendas ao orçamento do MS no total das emendas ao orçamento da União, o Siop foi utilizado porque facilita a extração de dados em painel para o período analisado, uma vez que o grau de detalhamento da EOF para essa finalidade é menor nesta primeira análise, que é descritiva.

Indicadores de despesa *per capita* foram calculados para analisar as desigualdades de alocação de recursos entre as UFs. Para tanto, utilizou-se a população

14. A identificação dessas ações foi feita considerando o cadastro de ações do Siop que, na aba ‘informações complementares’, informa a origem da ação PLOA ou emenda, bem como pelas portarias do MS que regulamentam a aplicação dos recursos por EPs (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2022; Piola e Vieira, 2024).

15. Por exemplo, há indício de execução de emendas em RP 2 e/ou RP 3 em 2025. Quando se analisa a execução orçamentário-financeira da União a partir de dados do Siga Brasil, considerando a variável ‘autor da emenda’, verifica-se que despesas registradas com RP 2 e RP 3 têm a identificação do autor como “PLOA e demais emendas”. Dessa forma, é possível que emendas estejam misturadas às despesas do Executivo sem que se possa discriminá-las. As despesas não foram registradas nas ações ou nos POs específicos de emendas. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>. Acesso em: 7 maio 2026.

16. O Siop oferece uma funcionalidade chamada “Painel do Orçamento” que possibilita a construção de relatórios empregando-se diversas variáveis de execução orçamentário-financeira. O acesso é feito por meio da “Consulta Livre”. Para mais informações, ver: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

estimada pela Rede Interagencial de Informações para a Saúde do Ministério da Saúde para os anos 2014, 2019 e 2025.¹⁷

A fim de possibilitar a comparação das despesas no período analisado, corrigiram-se os valores para preços médios de 2025 por meio da variação média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Por fim, utilizaram-se estatísticas descritivas básicas na análise dos dados e produziram-se gráficos e tabelas para sumarizar os resultados mais relevantes.

4 GASTOS EM SAÚDE

4.1 Gasto total e valor alocado por EPs

O montante de recursos alocados ao financiamento de políticas públicas por EP aumentou consideravelmente entre 2014 e 2025. No orçamento da União, o aumento das despesas empenhadas por EPs foi de 315%, passando de R\$ 11,3 bilhões para R\$ 47,1 bilhões; no orçamento do MS, a ampliação foi de 376% nesse período, variando de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 25,6 bilhões, como mostra a tabela 1. Chamam atenção as participações mais elevadas das emendas ao orçamento do MS no total de emendas ao orçamento da União em 2018 (57,4%), 2019 (64,1%) e 2022 (58,5%), sendo o primeiro e o terceiro anos de eleições gerais.

TABELA 1
EPs ao orçamento da União e ao do MS (2014-2025)

Ano	Valor (R\$)		Participação MS/União (%)
	União	MS	
2014	11.342.569.821	5.387.577.090	47,5
2015	5.998.354.382	2.883.072.649	48,1
2016	40.454.473.604	12.492.621.394	30,9
2017	27.849.564.810	14.062.463.801	50,5
2018	22.042.493.995	12.661.756.500	57,4
2019	27.328.470.651	17.527.549.805	64,1
2020	48.909.129.082	17.380.490.109	35,5
2021	41.841.070.484	19.795.989.129	47,3
2022	29.184.725.658	17.066.357.114	58,5
2023	49.460.541.055	25.187.958.272	50,9
2024	47.766.151.647	26.036.219.989	54,5
2025	47.076.957.192	25.647.222.980	54,5

Fonte: Siop.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio, a preços constantes de 2025.

17. População residente: estudo de estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/popsvs2024br.def>. Acesso em: 11 ago. 2025.

A partir da tabela 2, o foco da análise passa a ser o orçamento do MS, especialmente o tocante à EOF de despesas em ASPS. A primeira observação a ser feita diz respeito ao crescimento da participação das emendas nas despesas totais do MS e nas despesas em ASPS desse órgão. Entre 2014 e 2025, houve ampliação da participação das EPs tanto nas despesas totais (de 2,9% para 10,1%) quanto nas despesas em ASPS (de 3,1% para 10,9%). A segunda observação é que as emendas são majoritariamente destinadas ao financiamento das ASPS. No período analisado, a participação das emendas em ASPS nas emendas totais do MS teve o menor valor em 2016 (94,3%), contudo, a média e a mediana do período foram de 98,8% e 99,3%, respectivamente. Esse resultado se explica pelo fato de que as ASPS constituem os principais objetos de despesa do órgão, sendo executadas, em sua maioria, pelos entes subnacionais, e porque parte das EPs estão vinculadas ao seu financiamento – obrigatoriamente, no caso das Eind e das Ecom (em 2025) e, facultativamente, até 50% do limite das EB (Brasil, 2019, 2022, 2024).

TABELA 2

MS: despesa empenhada e participação das EPs (2014-2025)

Ano	Despesa total do MS			Despesa em ASPS			Participação das emendas em ASPS/emendas totais (%)
	Total (R\$)	Emendas (R\$)	Participação das EPs (%)	Total (R\$)	Emendas (R\$)	Participação das EPs (%)	
2014	101.855.561.469	2.917.187.332	2,9	92.243.191.171	2.896.925.332	3,1	99,3
2015	110.221.893.068	1.702.048.511	1,5	100.460.337.118	1.690.398.239	1,7	99,3
2016	116.805.902.790	8.019.657.740	6,9	106.718.448.810	7.565.150.635	7,1	94,3
2017	126.907.708.346	9.338.539.130	7,4	115.259.767.975	9.226.620.328	8,0	98,8
2018	130.473.223.218	8.716.517.522	6,7	117.459.657.279	8.682.005.687	7,4	99,6
2019	136.401.407.214	12.516.620.896	9,2	124.084.166.750	12.405.898.448	10,0	99,1
2020	175.073.135.248	12.810.235.837	7,3	162.419.640.952	12.318.093.682	7,6	96,2
2021	193.196.520.403	15.801.831.459	8,2	180.106.448.361	15.693.340.992	8,7	99,3
2022	165.818.253.880	14.887.170.273	9,0	153.173.622.905	14.875.738.961	9,7	99,9
2023	194.214.425.552	22.981.017.245	11,8	182.384.523.264	22.979.777.245	12,6	100,0
2024	231.862.417.186	24.792.444.344	10,7	218.396.742.235	24.789.485.606	11,4	100,0
2025	253.112.422.736	25.647.222.980	10,1	236.096.564.484	25.646.871.980	10,9	100,0

Fonte: Siga Brasil.

Obs.: Abrange toda a despesa com ASPS, inclusive a executada nas modalidades de aplicação de compensação de RPs cancelados (modalidades 35, 45 e 95).

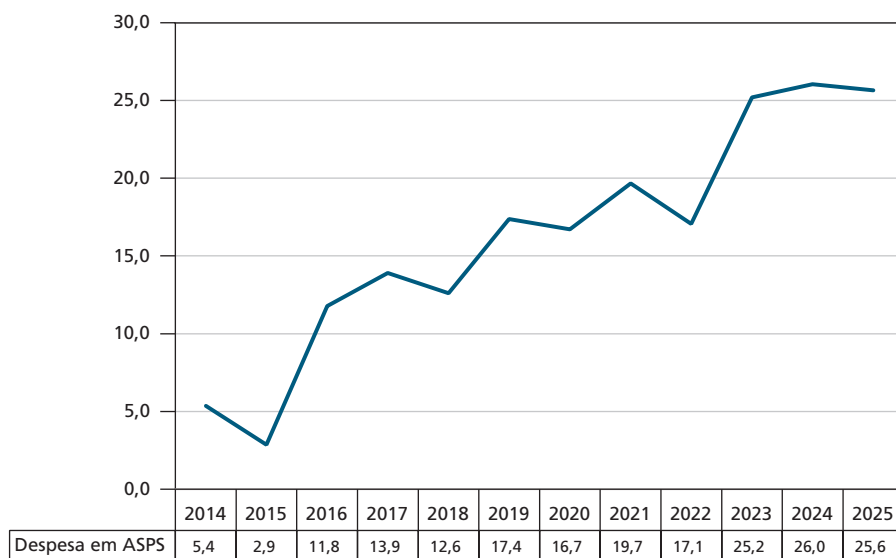
Na sequência, o gráfico 1 demonstra o crescimento de 379% das despesas em ASPS por EPs entre 2014 e 2025. Observa-se um aumento acentuado em 2016 em relação a 2015 (312%), ano de menor despesa na série analisada, e de 48% em 2023 comparativamente a 2022. Esses períodos foram marcados por transição de governo e turbulência no cenário político e institucional do

país em âmbito nacional. Ademais, houve aprovação do orçamento impositivo em 2015, por meio da EC nº 86 (Brasil, 2015), com efeitos a partir de 2016, e ampliação da execução de emendas de relator desde 2016 (Piola e Vieira, 2019).

GRÁFICO 1

MS: despesa por EPs em ASPS (2014-2025)

(Em R\$ 1 bilhão)



Fonte: Siga Brasil. Despesa empenhada.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA médio, a preços constantes de 2025.

4.2 Participação das EPs nas despesas discricionárias do MS

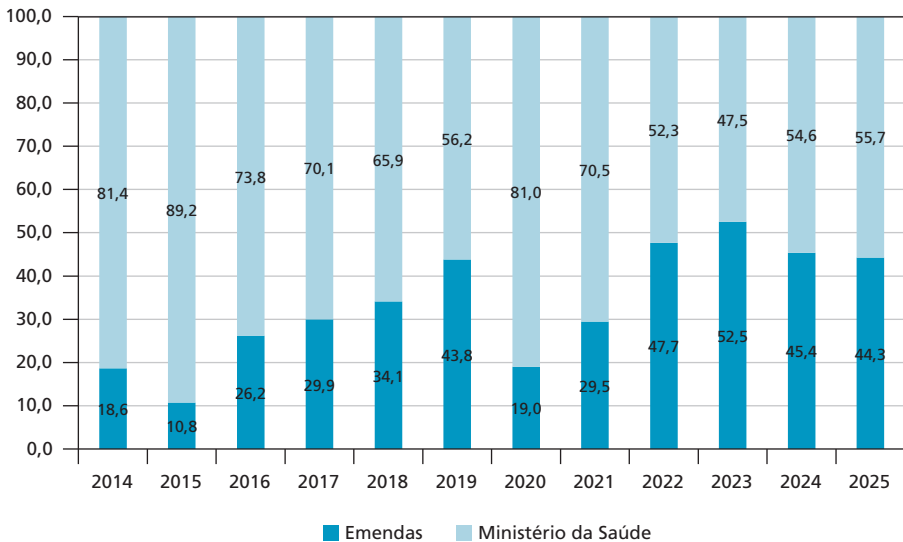
Em relação à participação das despesas em ASPS por EPs nas despesas discricionárias em ASPS do MS, também se verificou um aumento significativo desse indicador entre 2014 e 2025 (gráfico 2). Ele revela, por um lado, o grau de autonomia do ministério para a destinação de recursos ao financiamento dos serviços do SUS, o que ocorre, no geral, após a pactuação das decisões alocativas com representantes dos gestores estaduais e municipais de saúde no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT).¹⁸ Por outro lado, ele evidencia em que

18. O art. 14-A da Lei nº 8.080/1990 estabelece o seguinte: "As Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite são reconhecidas como foros de negociação e pactuação entre gestores, quanto aos aspectos operacionais do Sistema Único de Saúde (SUS). Parágrafo único. A atuação das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite terá por objetivo: I – decidir sobre os aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, em conformidade com a definição da política consubstanciada em planos de saúde, aprovados pelos conselhos de saúde; II – definir diretrizes, de âmbito nacional, regional e intermunicipal, a respeito da organização das redes de ações e serviços de saúde, principalmente no tocante à sua governança institucional e à integração das ações e serviços dos entes federados; III – fixar diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados" (Brasil, 1990).

medida as decisões alocativas estão sendo tomadas pelos parlamentares por fora do arranjo institucional criado com a CIT, para a deliberação sobre as prioridades no financiamento dos serviços e bens de saúde no SUS.

GRÁFICO 2

Participação das despesas alocadas pelo MS e por EPs na despesa discricionária total do MS (2014-2025)
(Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Obs.: Despesa empenhada.

Como evidencia o gráfico 2, a participação das emendas nas despesas discricionárias do MS em ASPS aumentou, passando de 18,6%, em 2014, para 44,3%, em 2025. A tendência de crescimento dessa participação foi interrompida em 2020, com o início da pandemia da covid-19, porque recursos extraordinários foram acrescentados ao orçamento do ministério para o enfrentamento da crise sanitária, elevando o denominador desse indicador (despesa discricionária total). Ainda como consequência da pandemia, houve menor participação das emendas em 2021 (29,5%) em relação a 2019 (43,8%).¹⁹ Entretanto, a partir de 2022, essa participação foi superada (47,7%) e atingiu seu maior valor em 2023 (52,5%). A queda da participação em 2024 (45,4%) em relação a 2023 resulta da ampliação dos recursos para financiamento das ASPS, com a plena retomada da vinculação da aplicação mínima à RCL.

19. É importante destacar, nesse ponto, o efeito de composição. A participação das emendas na despesa em ASPS caiu porque houve aprovação de créditos extraordinários para enfrentamento da pandemia da covid-19. Em termos absolutos, a despesa por emendas teve pequena redução em 2020 em relação a 2019 (-4%), passou de R\$ 16,7 bilhões para R\$ 16,6 bilhões, e aumentou em 2021 em relação a 2020 (18%), de R\$ 16,6 bilhões para R\$ 18,9 bilhões.

Em termos absolutos, as emendas apresentaram crescimento de 3% entre esses dois anos (de R\$ 25,2 bilhões para R\$ 26,0 bilhões), e tiveram uma queda de 1% em 2025 em comparação com 2024 (de R\$ 26,0 bilhões para R\$ 25,6 bilhões), como apresentado anteriormente, considerando as despesas que puderam ser rastreadas.

Por um lado, essa situação evidencia menor autonomia das instâncias do SUS em relação à alocação de recursos discricionários às ASPS, com manejo dos critérios legais de sua partilha (Brasil, 1990, 2012) e, por outro, maior poder por parte dos parlamentares para a destinação desses recursos, segundo seus critérios para escolha dos beneficiários, sejam estados, o DF, municípios ou instituições privadas sem fins lucrativos.

4.3 EOF de EPs

A tabela 3 apresenta a EOF de despesas em ASPS por EPs. Verifica-se que a execução orçamentária, que evidencia a parcela da despesa autorizada que foi empenhada, aumentou significativamente entre 2014 e 2023, atingindo patamar em torno de 98% a partir de 2020. Em 2024, reduziu para 96,5%, voltando a subir em 2025 (97,3%). Por sua vez, a execução financeira, que mostra a parcela da despesa paga de empenhos do próprio exercício, também cresceu; entretanto, atingiu patamar inferior ao da execução orçamentária. Note-se que a execução financeira aumentou em 14 pontos percentuais (p.p.) entre 2023 e 2024.

TABELA 3

MS: EOF de despesas em ASPS por EPs (2014-2025)

Ano	Despesa em ASPS (R\$)				Execução (%)	
	Autorizada (A)	Empenhada (B)	Liquidada (C)	Paga (D)	Orçamentária (E) = (B)/(A)	Financeira (F) = (D)/(B)
2014	4.568.756.366	2.896.925.332	415.901	400.983	63,4	0,0
2015	5.352.659.450	1.690.398.239	4.964.997	4.041.492	31,6	0,2
2016	9.390.241.799	7.565.150.635	4.529.548.969	4.528.504.202	80,6	59,9
2017	11.192.219.526	9.226.620.328	4.328.598.136	4.317.016.634	82,4	46,8
2018	8.863.880.021	8.682.005.687	6.980.548.123	6.977.082.624	97,9	80,4
2019	12.896.158.981	12.405.898.448	10.700.985.834	10.448.164.450	96,2	84,2
2020	12.541.763.304	12.318.093.682	9.808.096.800	9.428.733.962	98,2	76,5
2021	16.013.157.090	15.693.340.992	12.471.678.516	12.469.835.192	98,0	79,5
2022	15.084.119.557	14.875.738.961	13.475.133.898	13.460.714.140	98,6	90,5
2023	23.437.667.685	22.979.777.245	16.782.264.171	16.776.729.226	98,0	73,0
2024	25.684.578.776	24.789.485.606	21.650.352.201	21.639.069.869	96,5	87,3
2025	26.355.400.499	25.646.871.980	22.448.520.092	22.413.962.330	97,3	87,4

Fonte: Siga Brasil.

Contribuiu para esse resultado a instituição do orçamento impositivo de Eind, inicialmente, em 2014, por força da LDO daquele ano e, no ano seguinte, de forma definitiva, por meio da EC nº 86/2015, no limite de 1,2% da RCL, sendo 0,6% da RCL destinado às ASPS (Brasil, 2015). Em 2022, a EC nº 126 elevou esse limite para 2% da RCL, sendo 1% desta para ASPS (Brasil, 2022). Também contribuiu para tanto a impositividade da execução de parte das EBs, definida nas LDOs de 2016 até 2019, para finalmente tornarem-se de execução obrigatória, no limite de 1% da RCL, por determinação da EC nº 100, a partir de 2020, podendo até 50% do valor equivalente ser destinado ao financiamento de ASPS (Brasil, 2019). Ademais, como parte considerável dos recursos é destinado ao incremento do custeio de serviços do SUS, transferidos a estados e municípios na modalidade fundo a fundo, como se demonstrará mais à frente neste capítulo, há um processo de execução mais acelerado (Piola e Vieira, 2024; Vieira, 2024).

A instituição do orçamento impositivo explica, em parte, a elevada EOF. Mas, com certeza, outros fatores contribuíram para esse resultado, haja vista o elevado empenho de despesas por Erel, que não são de execução obrigatória, como também se verá mais adiante neste capítulo.

Em relação à tabela 3, cabe ainda destacar que a EOF foi baixa nos exercícios de 2014 e 2015, anos marcados por uma intensa crise política e pela recessão econômica. Ambos os processos atingiram seus ápices em 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Roussef e com a maior queda do produto interno bruto (PIB) das últimas duas décadas (Ipea, 2019). A partir desses anos, modificou-se a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, no nível federal, ampliando o controle de parcelas mais significativas do orçamento da União pelos parlamentares.

Ainda sobre o pagamento de despesas em ASPS por emendas, a tabela 4 mostra que a participação dos RPs pagos na despesa total paga no exercício (RPs pagos mais despesa paga de empenhos do exercício)²⁰ diminuiu entre 2014 e 2023, de 78,9% para 9,4%, mas subiu em 2024 (19,4%), voltando a cair em 2025 (12,7%). Teve maior participação em 2015 (99,7%) e menor participação em 2023 (9,4%). Uma vez que a execução financeira atingiu patamares muito elevados, mesmo com o aumento das despesas por EPs, como consta na tabela 3, a parcela de despesa rolada para pagamento em ano subsequente como RP tende a se manter em proporção mais baixa, o que explica o resultado apresentado na tabela 4.

20. Despesas que não são pagas até o dia 31 de dezembro de determinado exercício financeiro podem ser inscritas para pagamento no próximo ano, sendo chamadas de RP. Assim, a despesa total paga em determinado exercício é composta pela soma das despesas pagas de empenhos deste exercício e dos RPs pagos no exercício.

TABELA 4

MS: pagamento de despesas em ASPS, por EPs, do exercício e no exercício (2014-2025)

Ano	Despesa (R\$)			Participação de RP na despesa total paga (%)
	Paga (empenhos do exercício)	RP pago (empenhos de exercícios anteriores)	Total paga no exercício	
2014	400.983	1.499.999	1.900.982	78,9
2015	4.041.492	1.549.747.714	1.553.789.206	99,7
2016	4.528.504.202	1.814.707.926	6.343.212.128	28,6
2017	4.317.016.634	1.978.739.452	6.295.756.087	31,4
2018	6.977.082.624	3.687.360.347	10.664.442.970	34,6
2019	10.448.164.450	1.821.784.581	12.269.949.031	14,8
2020	9.428.733.962	1.780.883.275	11.209.617.237	15,9
2021	12.469.835.192	2.059.175.176	14.529.010.368	14,2
2022	13.460.714.140	2.693.443.473	16.154.157.613	16,7
2023	16.776.729.226	1.745.291.509	18.522.020.734	9,4
2024	21.639.069.869	5.220.517.257	26.859.587.126	19,4
2025	22.413.962.330	3.257.225.187	25.671.187.517	12,7

Fonte: Siga Brasil.

4.4 Despesas empenhadas por EPs

4.4.1 Tipos de emenda

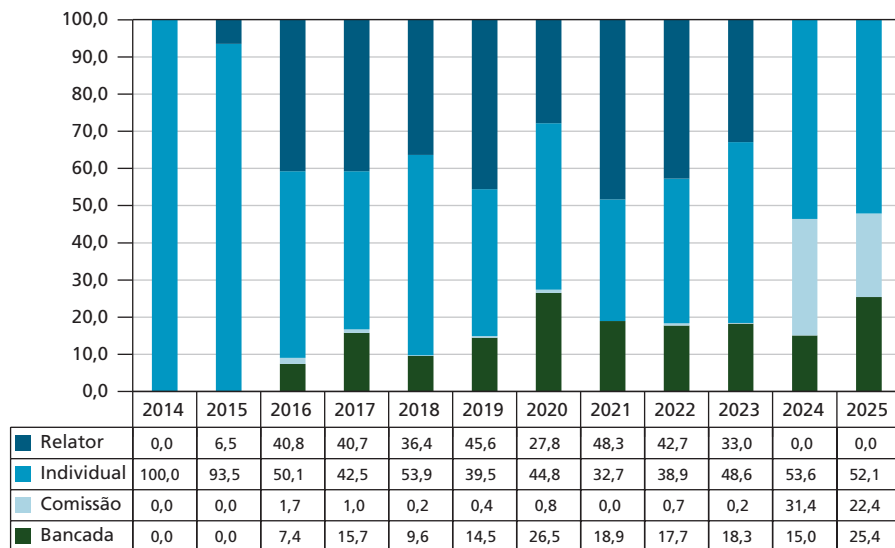
No que diz respeito ao empenho de despesas em ASPS por tipo de EP, o gráfico 3 mostra que as Eind e Erel concentraram mais de 80% dessas despesas na maioria dos anos do período analisado. Em 2024 e 2025, aumentaram as participações das Ecom e de EB. Essas últimas tiveram participação acima de 25% em 2020 (26,5%), ano de início da pandemia da covid-19, e em 2025 (25,4%). As Erel ganharam importância nas despesas em ASPS do MS a partir de 2016, como demonstraram estudos anteriores (Piola e Vieira, 2019, 2024; Vieira, 2022, 2024).

Em 2023, houve a execução de Erel pelo MS a despeito da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em dezembro de 2022, de que essas emendas devem ocorrer apenas para a correção de erros e omissões no Ploa (STF julga [...], 2022). Ao se analisarem as despesas do MS de 2023 pela variável de resultado primário, observa-se valor zerado na categoria RP 9 – despesa primária discricionária decorrente de Erel. Contudo, no detalhamento da execução da categoria RP 2 (primária discricionária) por ações orçamentárias, observaram-se gastos elevados nas ações 2E89 – incremento temporário ao custeio dos serviços de APS para cumprimento de metas – e 2E90 – incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas.

GRÁFICO 3

MS: despesa empenhada em ASPS por tipo de EP (2014-2025)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Obs.: Em 2023, as Erel foram executadas no resultado primário 2.

A Portaria GM/MS nº 449, de 5 de abril de 2023, estabelece regras para a alocação de recursos à APS e à atenção especializada à saúde (AES) por meio de EPs. Esses recursos foram direcionados às duas ações orçamentárias mencionadas, que são destinadas exclusivamente ao recebimento de emendas (Brasil, 2023a). Além disso, a Portaria GM/MS nº 544, de 3 de maio de 2023, definiu procedimentos para a execução de despesas em ASPS, relacionadas ao cumprimento do dispositivo da EC nº 126/2022, que estabelece que: “art. 8º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais)” (Brasil, 2022, 2023b).

No detalhamento dos gastos registrados no RP 2 por POs, nessas ações, observa-se que, do total de R\$ 8,2 bilhões, R\$ 612,6 milhões foram classificados em POs de EB e que R\$ 7,6 bilhões foram alocados em outros POs. Como existem categorias para registro das Eind, EB e Ecom, sem qualquer empecilho para tanto, chegou-se à conclusão de que esse montante categorizado em planos genéricos decorre de Erel, acomodadas dessa forma em razão da decisão do STF sobre esse tipo de emenda.

Ainda em decorrência da decisão do STF sobre as Erel, pode-se observar, no gráfico 3, como os parlamentares reagiram a essa decisão. Nota-se que a execução

se deslocou das Erel para as Eind e, especialmente, Ecom que ampliaram as suas participações de 48,6% para 53,6% e de 0,2% para 31,4%, respectivamente, entre 2023 e 2024.

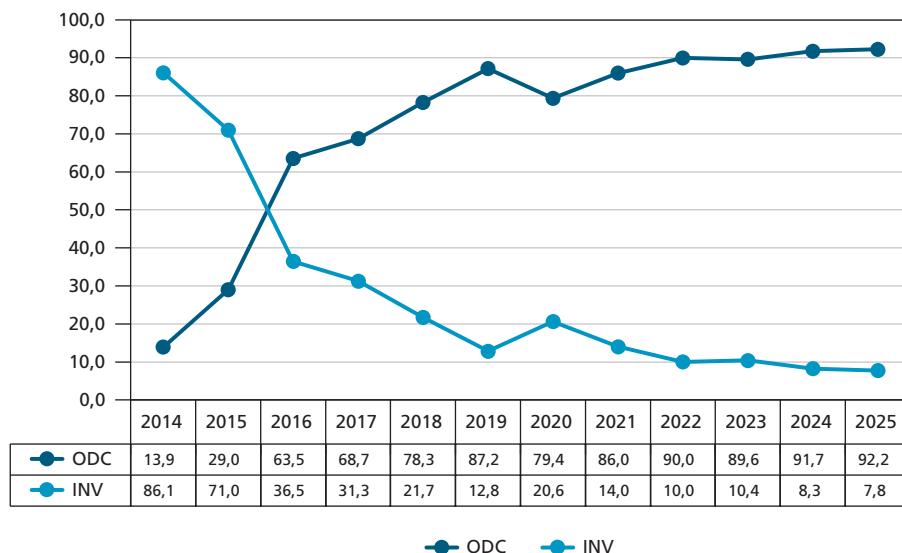
4.4.2 Grupos de natureza de despesa (GND)

Em relação à execução de despesas em ASPS por EPs, segundo GNDs, o gráfico 4 mostra uma inversão das participações entre as despesas de custeio (outras despesas correntes – ODC) e as de capital (investimentos – INV) a partir de 2016.

GRÁFICO 4

MS: despesa em ASPS por EPs segundo GNDs (2014-2025)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil. Despesa empenhada.

Até 2015, as despesas de capital detinham a maior parcela dos recursos (71% naquele ano). A partir de 2016, tornaram-se majoritárias as alocações para o custeio, chegando ao patamar de 90% do total dos recursos a partir de 2022. Esse resultado tem sua explicação em três fatos da conjuntura fiscal e política do período analisado. O primeiro foi a instituição do orçamento impositivo para Eind em 2014. Dado o contexto de subfinanciamento do SUS, o MS se viu na obrigação de induzir a alocação de recursos, via EPs, ao custeio de ASPS, em vez de investimentos na rede de serviços. Para isso, vem editando portarias que possibilitam o incremento do custeio dos serviços de APS e AES por meio de emendas. Isso porque, caso os investimentos fossem ampliados, não haveria recursos suficientes para habilitação e financiamento federal da produção adicional que os novos estabelecimentos ou equipamentos gerariam (Piola e Vieira, 2024; Vieira, 2024).

O segundo fato foi a aprovação do teto de gastos e o congelamento, em termos reais, da aplicação mínima federal em ASPS no patamar de 2017, por um período que poderia ir até 2036 (Brasil, 2016). O teto de gastos contribuiu para o agravamento do subfinanciamento federal do SUS e, pela mesma razão mencionada, manteve as condições para que a indução do MS permanecesse focada no custeio. Por fim, o terceiro fato é que a alocação de recursos por emendas para incremento ao custeio de serviços da APS e da AES se dá na modalidade de transferência fundo a fundo, que é um mecanismo muito rápido para a execução das emendas. Após a análise das propostas de alocação de recursos por EP, quanto ao cumprimento dos requisitos técnicos definidos pelo MS, caso aprovadas as propostas, as despesas são empenhadas, liquidadas e pagas de forma célere (Piola e Vieira, 2024; Vieira, 2024).

4.4.3 Subfunções

Quanto à finalidade das destinações de recursos por EPs, destaca-se, inicialmente, um problema de transparência na execução das despesas, que é o registro de gastos elevados na subfunção 122 – administração geral, nos exercícios de 2014 a 2018, 2020 e 2021 –, como mostra a tabela 5, que trata, na realidade, de despesas com serviços de APS e AES, alocadas como incremento ao financiamento desses dois âmbitos de atenção à saúde (Piola e Vieira, 2019; Benevides, 2021; Vieira, 2022, 2024).

TABELA 5

MS: despesa em ASPS por EPs segundo subfunções (2014-2025)

(Em %)

Subfunções	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
301 – Atenção básica	48,4	30,2	12,6	20,7	10,8	48,6	31,9	55,6	59,1	40,8	45,1	47,9
302 – Assistência hospitalar e ambulatorial	39,8	39,7	60,7	24,0	12,1	50,2	34,6	39,6	39,9	58,3	53,9	50,8
122 – Administração geral	7,7	23,8	16,8	45,4	76,1	0,0	19,9	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0
512 – Saneamento básico urbano	2,4	3,8	0,9	0,9	0,4	0,2	0,7	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
511 – Saneamento básico rural	1,4	1,7	2,2	1,8	0,3	0,5	1,6	0,1	0,3	0,0	0,0	0,2
Outras subfunções	0,3	0,9	6,8	7,3	0,3	0,5	11,4	0,3	0,5	0,9	1,0	1,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Siga Brasil.

Obs.: Despesa empenhada.

Somando-se os valores alocados na subfunção 122 aos das subfunções 301 e 302 – Atenção básica e Assistência hospitalar e ambulatorial, respectivamente –, constata-se que, na maioria dos anos, mais de 90% dos recursos por EP tiveram por finalidade o financiamento da APS e da AES. Em 2025, 98,7% dos recursos foram destinados a essas duas áreas. Aparece, com alguma alocação de recursos, o saneamento básico urbano e rural, que, para ser considerado ASPS, deve ser referente ao saneamento de pequenas comunidades, distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos e voltado ao controle de doenças, conforme determina o art. 3º da LC nº 141/2012 (Brasil, 2012).

4.4.4 Ações orçamentárias

No detalhamento das despesas por EPs segundo ações orçamentárias, a tabela 6 mostra que elas se concentraram em poucas ações nos anos selecionados e que essa concentração aumentou com o passar do tempo. Por exemplo, mais de 99,0% dos gastos foram realizados no seguinte número de ações, segundo o ano (percentuais destacados na tabela 6): 2014 (onze ações somando 99,18%), 2016 (dez ações somando 99,01%), 2019 (cinco ações somando 99,03%), 2023 (cinco ações somando 99,03%) e 2025 (cinco ações somando 99,14%). No exercício de 2025, 45,9%% e 45,1% dos recursos foram alocados ao incremento do custeio da AES (ação 2E90) e da APS (ação 2E89), respectivamente. Na sequência, aparecem as ações voltadas aos investimentos na rede de serviços desses níveis de atenção à saúde, isto é, a ação 8535 (4,8%) e a ação 8581 (2,8%). A participação das demais ações orçamentárias é residual, com menos de 0,2 ponto percentual (p.p.) no total das despesas por emendas.

TABELA 6

MS: despesa em ASPS por EPs segundo ações orçamentárias
(Em %)

Ações orçamentárias	2014	2016	2019	2023	2025
2E90 – Incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas	0,00	0,00	41,11	51,33	45,90
2E89 – Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção primária à saúde para cumprimento de metas	0,00	0,00	44,29	36,96	45,10
8535 – Estruturação de unidades de atenção especializada em saúde	37,35	24,91	8,86	6,75	4,84
8581 – Estruturação da rede de serviços de atenção primária à saúde	48,12	12,54	4,31	3,76	2,79
20YD – educação e trabalho na saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51
8585 – Atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade	0,12	34,38	0,00	0,00	0,00
4525 – Apoio à manutenção de unidades de saúde	7,68	16,82	0,00	0,00	0,00
20YJ – Fortalecimento do sistema nacional de vigilância em saúde	0,05	6,35	0,00	0,23	0,16

(Continua)

(Continuação)

Ações orçamentárias	2014	2016	2019	2023	2025
7656 – Implantação, ampliação ou melhoria de ações e serviços sustentáveis de saneamento básico em pequenas comunidades rurais (localidades de pequeno porte) ou em comunidades tradicionais (remanescentes de quilombos)	0,86	2,06	0,46	0,00	0,00
7652 – Implantação de melhorias sanitárias domiciliares para prevenção e controle de doenças e agravos	2,19	0,80	0,08	0,00	0,00
6148 – Assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e desenvolvimento de atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde – serviço social autônomo associação das pioneiras sociais	0,68	0,64	0,16	0,03	0,03
8933 – Estruturação de serviços de atenção às urgências e emergências na rede assistencial	0,71	0,36	0,03	0,14	0,00
20B0 – Atenção especializada em saúde mental	0,55	0,09	0,00	0,00	0,00
3921 – Implantação de melhorias habitacionais para controle da doença de Chagas	0,50	0,09	0,02	0,00	0,00
8730 – Ampliação da resolutividade da saúde bucal na atenção básica e especializada	0,29	0,04	0,00	0,00	0,00
3883 – Implantação e melhoria de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas para prevenção e controle de doenças e agravos.	0,24	0,15	0,14	0,00	0,00
4324 – Atenção à saúde das populações ribeirinhas da região amazônica mediante cooperação com a Marinha do Brasil	0,23	0,00	0,04	0,05	0,00
Outras	0,42	0,77	0,49	0,75	0,67
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Siga Brasil.

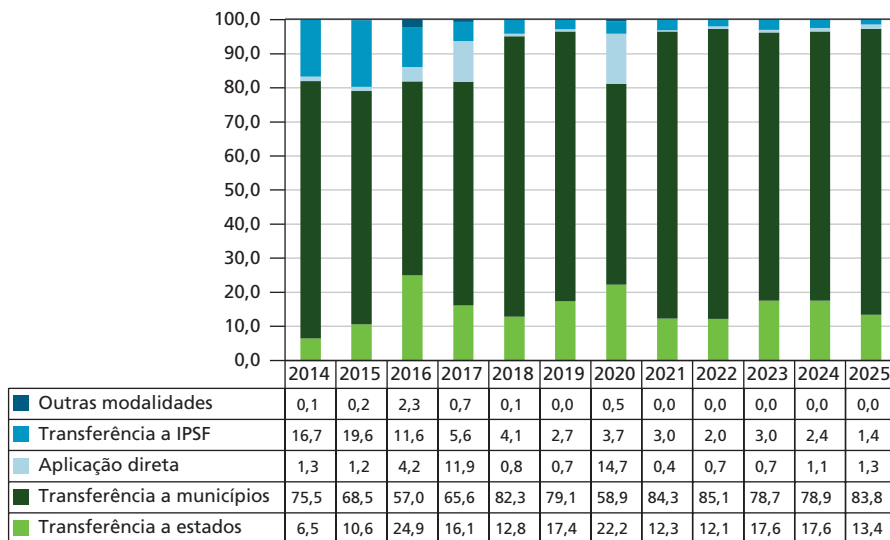
Obs.: Despesa empenhada por ação na despesa total de cada ano.

4.4.5 Modalidades de aplicação

Quanto à execução de despesas em ASPS por EPs, segundo modalidades de aplicação, o gráfico 5 mostra que a destinação de recursos ocorreu majoritariamente na modalidade de transferência a municípios (mediana de participação na despesa total de 78,8%), seguida pela transferência a estados (14,8%), no período de 2014 a 2025. A aplicação direta pelo MS apresentou maiores participações em 2017 (11,9%) e 2020 (14,7%). Em 2017, houve reforço por emendas, principalmente, a iniciativas da Atenção básica, à aquisição de medicamentos e às ações de vigilância epidemiológica. Em 2020, os recursos destinaram-se, majoritariamente, ao enfrentamento da pandemia da covid-19.

GRÁFICO 5

MS: despesa em ASPS por EPs segundo modalidades de aplicação (2014-2025)
(Em %)



Fonte: Siga Brasil.

Obs.: IPSF – instituição privada sem fins lucrativos.

Quanto à participação das IPSFs, observa-se no gráfico 5, nos anos iniciais da série, uma participação mais elevada nos recursos destinados por EPs, chegando a quase 20% do total em 2015. A partir de 2019, essa participação girou em torno de 2% a 3% das despesas em ASPS por EP. Contudo, o montante de recursos alocado às IPSFs é maior do que indica esta análise por modalidades de aplicação. Isso porque as portarias do MS, regulamentadoras do incremento ao custeio de serviços especializados em saúde por emendas, facultam a indicação do estabelecimento de saúde para recebimento de recursos por essa via. Cavalcanti (2025) mostra que, na média do período de 2019 a 2024, 34% das transferências a estados e 28% das transferências a municípios, para incremento à AES, tinham instituições privadas sem fins lucrativos por beneficiárias finais dos recursos.

Operacionalmente, a IPSF é indicada pelo parlamentar ao gestor do SUS que, por sua vez, maneja o sistema de propostas do Fundo Nacional de Saúde (FNS), indicando o número do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) da entidade que será beneficiada. Assim, as despesas por EPs são registradas no sistema orçamentário-financeiro na modalidade de aplicação de transferência a municípios fundo a fundo, mas, na prática, parte dos recursos que as financiaram foram transferidos pelos gestores locais do SUS às IPSFs indicadas. Essa operação

não é transparente. Não há acesso público facilitado a dados que evidenciem o montante de recursos alocado às IPSFs por essa via.²¹

4.4.6 Regiões e UFs

Quanto às despesas em ASPS por região geográfica e UF, considerando a variável localidade do favorecido do empenho para identificá-las, notam-se resultados muito discrepantes para a região Centro-Oeste, como mostra a tabela 7. Nessa região, a diferença de participação nessas despesas entre 2014 e 2025 pode variar em 38 p.p. entre a menor participação (7,6% em 2021) e a maior participação (45,2% em 2016). Esses dados chamam atenção e demandam uma análise mais apurada sobre a despesa, segundo esses recortes analíticos.

TABELA 7

MS: despesa em ASPS por EPs segundo região geográfica (2014-2025)
(Em %)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Não informada
2014	9,2	29,5	14,2	32,3	14,8	0,0
2015	9,1	30,3	12,4	32,6	15,6	0,1
2016	45,2	19,1	7,3	17,7	10,7	0,0
2017	19,0	30,7	11,2	29,0	9,8	0,3
2018	7,9	41,5	9,9	29,4	11,3	0,0
2019	9,3	38,1	12,0	29,4	11,0	0,2
2020	16,8	29,9	15,9	26,4	10,4	0,5
2021	7,6	39,8	13,8	28,4	10,3	0,0
2022	7,9	38,3	13,9	28,3	11,6	0,0
2023	40,9	22,1	10,2	18,3	8,5	0,0
2024	8,4	37,5	14,8	27,4	11,8	0,0
2025	9,7	36,1	17,4	25,9	10,9	0,0

Fonte: Siga Brasil.

Obs.: A categoria *Não informada* refere-se à soma dos registros que constam como "não informada" e "não aplicável" no Siga Brasil.

Analisando-se as entidades e instituições favorecidas com recursos alocados por EPs, verificou-se que a diretoria executiva do FNS aparece como uma delas, tendo sido as despesas registradas nas modalidades de transferência a estados e de transferência a municípios. A tabela 8, a seguir, apresenta as despesas por EPs, segundo regiões, destacando os valores que foram alocados ao FNS e que não podem ser contabilizados como gastos que favoreceram, especificamente, a população da região Centro-Oeste.

21. Veja, por exemplo, o art. 13 da Portaria GM/MS nº 449, de 5 de abril de 2023 (Brasil, 2023a).

TABELA 8

MS: despesa em ASPS por EPs segundo região geográfica (2014-2025)
(Em R\$)

Ano	Centro-Oeste	FNS (DF)	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Não informada	Total
2014	267.287.922	0	854.854.981	410.572.091	934.958.855	429.251.484	0	2.896.925.332
2015	153.641.113	0	512.035.386	209.941.871	550.235.340	263.106.162	1.438.367	1.690.398.239
2016	719.670.329	2.700.882.926	1.447.188.950	549.849.533	1.337.071.264	809.854.049	633.585	7.565.150.635
2017	1.074.066.810	677.672.355	2.830.522.656	1.037.500.547	2.672.511.894	905.884.847	28.461.220	9.226.620.328
2018	684.119.764	100.000	3.602.005.628	862.968.576	2.552.917.111	979.257.405	637.203	8.682.005.687
2019	1.159.201.920	0	4.725.781.384	1.490.127.318	3.644.365.208	1.366.382.902	20.039.716	12.405.898.448
2020	1.971.085.801	97.881.775	3.686.632.219	1.960.078.396	3.256.693.984	1.279.719.143	66.002.365	12.318.093.682
2021	1.199.789.643	0	6.240.362.844	2.168.286.993	4.462.431.547	1.618.826.714	3.643.252	15.693.340.992
2022	1.175.425.995	0	5.690.461.466	2.072.578.613	4.209.666.616	1.725.387.268	2.219.003	14.875.738.961
2023	1.539.892.157	7.863.031.156	5.080.104.116	2.348.829.745	4.196.323.467	1.948.066.541	3.530.063	22.979.777.245
2024	2.084.480.729	0	9.308.093.084	3.678.618.744	6.780.241.600	2.933.551.445	4.500.000	24.789.485.601
2025	2.480.324.074	0	9.269.553.142	4.452.887.642	6.639.905.339	2.798.539.734	5.662.049	25.646.871.980

Fonte: Siga Brasil.

Obs.: A categoria *Não informada* refere-se à soma dos registros que constam como “não informada” e “não aplicável” no Siga Brasil.

Como se nota na tabela 8, valores expressivos tiveram por favorecido a diretoria executiva do FNS, particularmente em 2016 (R\$ 2,7 bilhões) e em 2023 (R\$ 7,9 bilhões). O resultado dessa prática é a impossibilidade de identificação da instituição ou entidade que, de fato, beneficiou-se com o recebimento desses recursos nos sistemas orçamentário-financeiros de acesso público. Esse problema de transparência na execução das emendas já havia sido apontado em estudo anterior (Vieira, 2022). Ele prejudica a realização de análises mais robustas sobre a alocação dos recursos, sob a perspectiva geográfica da população beneficiada e sobre os impactos dessa forma de destinação de recursos sobre indicadores de saúde (Cavalcanti e Vieira, 2025).

A seguir, na tabela 9, as despesas por região são apresentadas, com atualização monetária para 2025, descontando-se da região Centro-Oeste aquelas registradas na diretoria executiva do FNS. O crescimento das despesas entre 2014 e 2025, de acordo com a região, foi o seguinte, em ordem decrescente: Nordeste (482%), Norte (487%), Centro-Oeste (402%), Sudeste (285%) e Sul (253%). As despesas que figuram com região Não informada dizem respeito, em sua maioria, a gastos realizados na modalidade de aplicação direta, considerados nacionais, ou seja, em iniciativas que beneficiam a população brasileira como um todo.

TABELA 9

MS: despesa em ASPS por EPs segundo região geográfica (2014-2025)
(Em R\$)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Não informada
2014	493.637.919	1.578.780.032	758.260.796	1.726.719.040	792.758.639	0
2015	260.250.214	867.328.521	355.617.165	932.034.810	445.671.305	2.436.427
2016	1.121.066.414	2.254.358.506	856.528.079	2.082.822.686	1.261.550.100	986.967
2017	1.617.386.341	4.262.350.014	1.562.322.937	4.024.409.090	1.364.129.088	42.858.403
2018	993.763.605	5.232.332.530	1.253.562.326	3.708.409.321	1.422.485.388	925.611
2019	1.623.279.123	6.617.710.104	2.086.687.853	5.103.357.625	1.913.403.352	28.062.456
2020	2.674.301.840	5.001.896.579	2.659.367.368	4.418.571.078	1.736.279.190	89.549.753
2021	1.503.055.060	7.817.711.216	2.716.355.117	5.590.380.243	2.028.010.241	4.564.140
2022	1.347.485.078	6.523.432.307	2.375.963.068	4.825.878.423	1.977.949.788	2.543.821
2023	1.687.772.955	5.567.962.860	2.574.395.423	4.599.309.911	2.135.145.638	3.869.066
2024	2.189.053.974	9.775.057.104	3.863.165.952	7.120.389.560	3.080.720.469	4.725.754
2025	2.480.324.074	9.269.553.142	4.452.887.642	6.639.905.339	2.798.539.734	5.662.049

Fonte: Siga Brasil. Despesa empenhada.

Obs.: 1. A categoria *Não informada* refere-se à soma dos registros que constam como "não informada" e "não aplicável" no Siga Brasil.

2. Valores corrigidos para preços médios de 2025 pelo IPCA.

Na sequência, na tabela 10, as despesas em ASPS por EPs são apresentadas por habitante, segundo UF, para os exercícios 2014, 2019 e 2025. Três observações podem ser feitas a partir desta tabela. A primeira é a discrepância em termos de valores *per capita* entre as UFs. Em 2014, a diferença entre São Paulo (R\$ 16,06), que recebeu menor valor, e Roraima (R\$ 179,93), que recebeu maior valor, foi de 1.021%. Em 2025, a diferença entre o menor e maior valor continuou elevada, em patamar mais alto (1.476%). São Paulo permaneceu com o menor valor entre as UFs (R\$ 53,52), e o Amapá recebeu o maior valor (R\$ 843,34).

TABELA 10

MS: despesa em ASPS *per capita* por EPs segundo UF

UF	Valor (R\$)			Variação (%)	
	2014	2019	2025	2019/2014	2025/2019
AP	135,13	252,55	843,34	86,9	233,9
RR	179,93	297,47	494,46	65,3	66,2
TO	67,11	199,00	367,94	196,5	84,9
AC	114,96	225,55	335,33	96,2	48,7
PI	33,98	189,26	315,42	456,9	66,7
RO	64,69	121,93	258,16	88,5	111,7
SE	47,58	125,42	257,46	163,6	105,3

(Continua)

(Continuação)

UF	Valor (R\$)			Variação (%)	
	2014	2019	2025	2019/2014	2025/2019
AL	34,98	179,71	252,80	413,8	40,7
AM	25,58	78,88	229,90	208,3	191,5
PB	34,87	149,13	223,26	327,6	49,7
RN	29,58	83,59	188,04	182,6	124,9
MA	26,46	175,67	178,86	564,0	1,8
MS	39,19	99,55	164,52	154,0	65,3
MT	33,01	143,32	159,57	334,2	11,3
CE	26,77	112,53	143,18	320,4	27,2
GO	32,00	75,05	135,72	134,5	80,8
PE	25,03	79,61	128,78	218,0	61,8
PA	21,08	80,77	124,11	283,1	53,7
DF	26,69	108,38	123,56	306,1	14,0
ES	31,06	76,34	118,29	145,8	55,0
RJ	23,79	80,10	111,49	236,7	39,2
SC	28,61	78,74	103,44	175,3	31,4
BA	26,21	85,80	94,32	227,4	9,9
RS	25,64	59,71	88,78	132,9	48,7
MG	24,72	66,71	82,51	169,9	23,7
PR	28,74	57,72	80,27	100,8	39,1
SP	16,06	44,75	53,52	178,7	19,6

Fonte: Siga Brasil. Despesa empenhada.

Obs.: Valores corrigidos para preços médios de 2025 pelo IPCA.

A segunda observação é que, entre 2014 e 2019, todas as UFs tiveram aumento do valor *per capita* recebido. Como mostra a tabela 10, o menor crescimento foi registrado em Roraima (65,3%), mas se trata de uma UF que vem sendo beneficiada com maiores valores por habitante. Quanto ao maior crescimento, ocorreu para o Maranhão (564%). A terceira observação é a da magnitude da variação dos valores *per capita* recebidos. Como se pode ver na comparação entre os valores de 2025, em relação a 2019, o Maranhão teve aumento de 1,8% do valor, enquanto o Amapá teve crescimento de 233,9%. Considerando que a maior parte das alocações é feita para o custeio de serviços de saúde, essa variação implica maiores dificuldades de planejamento da oferta local.

5 PERSPECTIVAS

Em 2024, o pagamento de despesas em ASPS por EPs poderia ter sido maior se uma decisão do STF não tivesse suspenso a execução de Ecom e de Erel em outubro daquele ano, em razão do descumprimento da decisão do plenário do STF

que, em 2022, determinou a adequação das práticas orçamentárias ao disposto na CF/1988 (STF mantém [...], 2024). O tribunal autorizou a retomada do pagamento das emendas apenas em 2 de dezembro (STF libera [...], 2024). Em 2025, houve redução de 1% das despesas em relação a 2024, que poderia ser explicada por maior controle sobre a EOF de emendas, com as decisões do STF no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854. Entre as medidas determinadas pelo STF, encontram-se a obrigatoriedade de identificação do parlamentar que faz a indicação da emenda e a abertura de contas específicas para cada emenda (Brasil, 2025a). Contudo, há indícios de que o valor executado em 2025 é maior do que o apresentado neste capítulo. Despesas registradas nos RPs 2 e 3 receberam para a variável ‘autor da emenda’ o registro ‘Ploa e demais emendas’, o que indica que emendas podem ter sido executadas nas categorias de despesa primária discricionária do Executivo.

Ainda em 2024, para resolver o impasse com o STF sobre os problemas persistentes de transparência das emendas, o Congresso Nacional apressou-se em propor lei para regulamentar a EOF de EPs, resultando na LC nº 210, de 25 de novembro de 2024 (Brasil, 2024). As principais regras estabelecidas por essa LC estão descritas adiante.

- 1) As EBs estadual somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a UF representada pela bancada, vedada a individualização de ações e de projetos para atender a demandas ou a indicações de cada membro da bancada.
- 2) Serão apresentadas e aprovadas por bancada estadual até oito emendas.
- 3) Somente poderão apresentar emendas as comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, observadas suas competências regimentais, para ações orçamentárias de interesse nacional ou regional.
- 4) O beneficiário das Einds impositivas deverá indicar, no sistema Transferegov.br, a agência bancária e a conta corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.
- 5) O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais (chamadas pela imprensa de *emendas Pix*) deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.

- 6) Limite de crescimento das EPs aos projetos de LOA, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.
- 7) As EPs em despesas discricionárias serão discriminadas na LOA com identificadores próprios, nos termos da LDO, vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo, ressalvadas algumas delas.
- 8) Para o exercício de 2025, o limite foi fixado no montante dos limites previstos para as Eind e EB, que são impositivas, adicionado do valor de R\$ 11,5 bilhões para as emendas não impositivas.
- 9) A norma não aborda um problema crucial da execução das emendas, que é falta de transparência em relação a instituições e entidades beneficiadas por parte significativa dos recursos, e dos parlamentares que alocam esses recursos.

Em relação à transparência, o Executivo editou algumas normas que tocam no assunto. A Portaria Conjunta do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI-PR) dispõe sobre prazos e procedimentos relacionados às EPs e estabelece que (Brasil, 2025b): i) a entidade privada sem fins lucrativos deverá divulgar, na internet, os valores recebidos e aplicados oriundos de emendas a partir de 2020; ii) a ata da reunião na qual conste o registro do parlamentar solicitante e dos votos que resultaram na decisão colegiada de indicação de beneficiários de EB de execução obrigatória deverá ser publicizada no Portal da Transparência; e iii) essa mesma publicização deve ser realizada para as Ecom não impositivas.

No caso do MS, a Portaria GM/MS nº 6.904 diz respeito às Eind de saúde e reiterou a necessidade de as entidades privadas sem fins lucrativos publicarem, na internet, os valores recebidos e aplicados a partir de 2020 (Brasil, 2025c), assim como o fez a Portaria GM/MS nº 6.928 para as EB e Ecom (Brasil, 2025d). Contudo, apenas a Portaria GM/MS nº 6.904 instituiu a obrigatoriedade de que os planos de trabalho relacionados à execução dos recursos de incremento ao custeio da AES para cumprimento de metas, tanto para manutenção de unidades próprias do ente como de unidades de propriedade ou gerenciadas por entidades privadas sem fins lucrativos contratadas pelo ente beneficiado, sejam publicados nos sítios oficiais dos entes. Ou seja, a mesma regra não foi estabelecida para as EB e Ecom.

Para o exercício de 2026, a dotação atualizada para emendas no orçamento da União é de R\$ 49,9 bilhões (R\$ 26,6 bilhões em Eind, R\$ 11,2 bilhões em EB e R\$ 12,1 bilhões em Ecom), sendo R\$ 27,6 bilhões para despesas do MS.²²

22. Dados obtidos do Siop em 20 de março de 2026.

Dessa forma, em termos de perspectivas, dada a conjuntura política atual, conclui-se que é remota a probabilidade de que, no curto prazo, haja redução da alocação de recursos por EPs ao financiamento do SUS, o que gera preocupações sobre os efeitos dessa destinação para o sistema de saúde e para a saúde da população brasileira, o que foi investigado em estudo específico, de avaliação de impacto. O estudo de impacto mostra que, embora as emendas em alta intensidade tenham aumentado os gastos em saúde dos municípios, elas produziram efeito limitado sobre a utilização de serviços no SUS. As EPs em alta intensidade aumentaram a proporção de mulheres que realizaram mamografia, mas não ampliaram a proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram mais de seis consultas de pré-natal. Além disso, o estudo revela que não há evidências consistentes de ampliação da capacidade instalada (leitos e profissionais de saúde) e de redução das internações por condições sensíveis à atenção primária à saúde e da mortalidade neonatal precoce (Almeida, Vieira e Frio, 2026). Além da falta de evidências robustas de efeitos sobre indicadores de saúde da população, permanecem lacunas quanto à transparência das alocações por emendas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. T. C.; VIEIRA, F. S.; FRIO, G. S. **Emendas parlamentares e financiamento municipal do Sistema Único de Saúde: evidências de impacto de transferências federais (2013-2023)**. Brasília: Ipea, 2026. 80 p. (Relatório de Pesquisa). Publicação expressa.
- AZEVEDO, C. B. C.; BARBOSA, T. A.; GUIRELLI, D. (org.). **Manual Siga Brasil: relatórios**. Brasília: Senado Federal, maio 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/precisa-de-ajuda/apostila-completa-siga-brasil>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, p. 1-21, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rsocp.v27i71.72844>.
- BENEVIDES, R. P. S. **Metodologia para identificação das transferências federais para a atenção primária em saúde: o caso das emendas parlamentares de 2014 a 2018**. Brasília: Ipea, jun. 2021. (Nota Técnica Disoc, n. 94). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdisoc94>.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 191, p. 1, 5 out. 1988. Seção 1. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18055, 20 set. 1990. Seção 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, n. 246, 26 dez. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012.

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

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2016.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 27 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18, 22 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 449, de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2265, abr. 2023a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 544, de 3 de maio de 2023. Institui procedimentos para execução de despesas em ações e serviços públicos de saúde autorizadas na Lei Orçamentária Anual de 2023 com base no art. 8º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 63, 2023b.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 854**: Decisão referendada. Brasília: STF, 6 mar. 2025a.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Ministério da Fazenda. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Portaria conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2, de 23 de abril de 2025. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, na Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, às decisões do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF 854, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 71, 5 maio 2025b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 6.904, de 28 de abril de 2025. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde, relativas a emendas individuais que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde – SUS, em 2025. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 166, 29 abr. 2025c.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria GM/MS nº 6.928, de 28 de maio de 2025. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde, relativas a emendas bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde – SUS, em 2025. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 94, 29 maio 2025d.

CAVALCANTI, F. M. S. **Financiamento do SUS e emendas parlamentares**: uma análise da desigualdade das transferências de incremento ao custeio de serviços no período de 2019 a 2024. Brasília: Ipea, nov. 2025. (Texto para Discussão, n. 3149).

CAVALCANTI, F. M. S.; VIEIRA, F. S. **Qualidade da informação sobre recursos federais alocados por emendas parlamentares à saúde (2014-2024)**. Brasília: Ipea, ago. 2025. (Texto para Discussão, n. 3150).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saúde. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n. 26, p. 85-128, 2019. Disponível em: www.repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/5d1bd977-251e-4e82-8530-f195b6bce34a/content. Acesso em: 28 nov. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Saúde. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 30, p. 95-146, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11710/4/BPS_n30_Saude.pdf. Acesso em: 29 nov. 2024.

MATTOS, R. A. de. Os sentidos da integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. de (org.). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. 8. ed. Rio de Janeiro: IMS/UERJ; Abrasco, 2009. p. 43-68.

PIOLA, S. F. **Transferências de recursos federais do Sistema Único de Saúde para estados, Distrito Federal e municípios**: os desafios para a implementação dos critérios da Lei Complementar nº 141/2012. Brasília: Ipea, abr. 2017. (Texto para Discussão, n. 2298). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3b72368c-44d7-4a41-af31-bee8ba74f5f5/content>. Acesso em: 28 nov. 2024.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497). Disponível em: www.repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9354. Acesso em: 27 nov. 2024.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil**: um retrato das desigualdades regionais do período de 2010-2022. Brasília: Ipea, jun. 2024. (Texto para Discussão, n. 3010). Disponível em: www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/14118/1/TD_3010_Web.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

SILVA, A. S. *et al.* Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 29, n. 7, p. 1-12, 2024.

STF julga orçamento secreto inconstitucional. **STF Notícias**, 19 dez. 2022. Disponível em: www.noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/. Acesso em: 28 nov. 2024.

STF libera pagamento de emendas parlamentares, condicionado a critérios. **STF Notícias**, 2 dez. 2024. Disponível em: www.noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-libera-pagamento-de-emendas-parlamentares-condicionado-a-criterios/. Acesso em: 8 dez. 2024.

STF mantém suspensão execução de emendas parlamentares de comissão e de relator. **STF Notícias**, 10 out. 2024. Disponível em: www.noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-suspensa-execucao-de-emendas-parlamentares-de-comissao-e-de-relator/. Acesso em: 29 nov. 2024.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: www.repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf. Acesso em: 29 nov. 2024.

ULINSKI, K. G. B. *et al.* Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, n. 3, p. 1-14, 2024.

VIEIRA, F. S. *et al.* **Beneficiômetro da seguridade social**: a relevância do Sistema Único de Saúde para a população brasileira. Brasília: Ipea, out. 2023. (Texto para Discussão, n. 2935). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2935-port>. Acesso em: 28 nov. 2024.

VIEIRA, F. S. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS**: método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020). Brasília: Ipea, jan. 2022. (Texto para Discussão, n. 2732). Disponível em: www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11079/1/td_2732.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde.** Brasília: Ipea, out. 2024. (Texto para Discussão, n. 3048). Disponível em: www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15997/1/TD_3048_web.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

VIEIRA, F. S. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde: 2014-2024.** Rio de Janeiro: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-EPOFSUS>.

VIEIRA, F. S.; LIMA, L. D. de. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. **Revista de Saúde Pública**, v. 56, p. 1-14, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465>.

Educação

ISBN

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2014-2025)^{1,2}

Daniel Arias Vazquez³
Sérgio Luiz Doscher da Fonseca⁴
Paulo Meyer Nascimento⁵

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de descrever o perfil das despesas destinadas por emendas parlamentares (EP) ao orçamento do Ministério da Educação (MEC). Trata-se de um estudo exploratório e descritivo da execução orçamentário-financeira (EOF) das EPs no orçamento do MEC, no período de 2014 a 2025, empregando dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop).

No Brasil, o Poder Legislativo exerce papel relevante no processo orçamentário, desde a aprovação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além da fiscalização contábil e financeira sobre a execução orçamentária. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) permitiu a possibilidade das EPs, propostas por deputados e senadores ao orçamento elaborado pelo Poder Executivo, durante a apreciação do projeto de lei da LOA (PLOA), desde que compatíveis com o PPA e a LDO (Brasil, 1988).

Nos últimos anos, houve um forte aumento da participação das EPs no orçamento federal, o que elevou seu peso no financiamento das políticas públicas no Brasil, especialmente em relação às despesas discricionárias. Tollini e Mendes (2024), em estudo comparativo sobre o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário em onze países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), constataram que “em nenhum deles o poder dos parlamentares para emendar o orça-

1. Este capítulo é uma versão revisada de relatório de pesquisa publicado em 2025, disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/19207>.

2. Os autores agradecem os comentários de dois pareceristas à versão anterior deste trabalho (publicada como relatório de pesquisa). Eventuais erros e omissões remanescentes são de total responsabilidade dos autores.

3. Professor associado da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: dvazquez@unifesp.br.

4. Analista de planejamento e orçamento na Disoc/Ipea. *E-mail*: sergio.fonseca@ipea.gov.br.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea; e coordenador de educação da Disoc/Ipea à época da elaboração deste capítulo. *E-mail*: paulo.nascimento@ipea.gov.br.

mento é tão grande, em especial no que diz respeito a emendas para enviar recursos para bases eleitorais, que é o cerne do processo de alteração orçamentária no Brasil” (p. 46).

A maior influência do Congresso na alocação de recursos exige uma análise mais aprofundada acerca das possíveis consequências dessas destinações em relação à eficácia do gasto e aos seus efeitos redistributivos. Dessa forma, aprofundar o conhecimento sobre como se dão as alocações de recursos por EPs para o financiamento da educação, com a realização de estudos descritivos e avaliativos, tornou-se premente. Com essa finalidade, entre outras, estabeleceu-se cooperação entre o Ipea e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC).

O presente capítulo é, portanto, uma versão compacta de relatório de pesquisa já publicado (Fonseca e Vazquez, 2025). Ele está estruturado em quatro seções, além desta breve introdução. A seção 2 aborda o papel da União na área da educação. A seção 3 trata dos dados e das fontes de informação utilizados no estudo. Na sequência, a seção 4 apresenta as despesas do MEC provenientes de programações incluídas por EPs, a participação delas nas despesas discricionárias da pasta e a EOF de EPs por esse órgão. Ademais, detalha as despesas empenhadas por EPs segundo tipos de emenda, grupos de natureza de despesa (GNDs), subfunções, ações orçamentárias, modalidades de aplicação, regiões geográficas e unidades da Federação (UFs). Os principais resultados obtidos com a realização deste estudo estão consolidados na seção 5, que traz também as considerações finais.

2 ASPECTOS GERAIS DA ATUAÇÃO DA UNIÃO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

A oferta e o financiamento da educação pública no Brasil são marcados por uma estrutura de colaboração entre União, estados e municípios, com o objetivo de assegurar o direito à educação básica e superior, minimizando desigualdades regionais e promovendo equidade no acesso e na qualidade da educação. Cada nível de governo tem responsabilidades específicas definidas pela CF/1988 e pela legislação complementar, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A União atua diretamente na manutenção e no desenvolvimento da educação superior por meio das universidades federais e na educação profissional por meio dos institutos federais (IFs), sendo responsável integralmente pelo financiamento dessas duas redes federais de ensino. Na educação básica, a oferta é descentralizada, com os governos estaduais responsáveis pelo ensino médio e pelo ensino fundamental, este último em colaboração com os municípios que, por sua vez, possuem competência exclusiva na oferta da educação infantil. Segundo o art. 211 da CF/1988, a União exercerá, em relação à educação básica, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios.

Durante os governos Lula e Dilma, houve forte expansão do ensino superior público federal, com o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Com o Reuni, o número de vagas nas universidades federais mais que dobrou, passando de cerca de 148 mil para 376 mil. Concomitantemente, foi estabelecida a política de cotas de 50% das vagas para egressos da escola pública, sendo metade para famílias de até 1,5 salário mínimo (SM) *per capita*, além de reserva para estudantes pretos, pardos e indígenas, na proporção dessas populações em cada UF (Brasil, 2012). Segundo Costa *et al.* (2021), houve democratização do acesso especialmente nas universidades públicas no período 2005-2015 e, por consequência, o gasto federal em educação superior “passa a beneficiar cada vez mais as famílias nos estratos mais pobres e, assim, deixa de contribuir para a elevação da desigualdade” (p. 35).

Houve, contudo, fortes restrições impostas pelo teto de gasto (Emenda Constitucional – EC nº 95) e, em contraposição, aumento dos recursos alocados por EPs. Vale ressaltar que a EC nº 95 retirou a exigência constitucional de aplicar 18% das receitas em educação, cabendo apenas uma correção mínima pela inflação do ano anterior (Rossi e Dweck, 2016). Apesar do retorno dessa vinculação e da maior flexibilidade em relação à regra anterior, o Novo Regime Fiscal também definiu um limite máximo de 2,5% de crescimento real nas despesas primárias, o que ainda impõe significativos constrangimentos orçamentários (Vazquez e Schlegel, 2023). Portanto, a tendência é de que as universidades e os IFs, diante das restrições orçamentárias, busquem captar EPs para reforçar seus orçamentos, em articulação com parlamentares e bancadas, para obras (investimentos) ou, até mesmo, para a manutenção das atividades (despesas correntes) como a assistência estudantil, conforme discutido em Vazquez, Fonseca e Nascimento (2026).⁶

Em relação à educação básica, a União tem o papel de formular diretrizes nacionais da educação, financiar programas complementares e apoiar financeiramente estados e municípios, a fim de reduzir as desigualdades regionais. A principal fonte de financiamento federal é a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que, com a aprovação da EC nº 108/2020, passou de 10% para 23%, gradativamente até 2026, priorizando estados e municípios com menor capacidade de arrecadação. Estão previstas três formas de complementação, conforme a seguir descrito.

- 1) A parcela de 10% já existente desde a criação do Fundeb (Vazquez, 2012) e agora denominada valor aluno ano do Fundeb (VAAF), que complementa os recursos dos fundos estaduais com menores valores anuais por aluno.

6. Para mais informações, ver o capítulo 5 deste livro.

- 2) O percentual de 10,5% conforme o valor aluno ano total (VAAT), que considera todas as receitas disponíveis vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE) de cada governo estadual e municipal, fazendo com que “o recurso federal seja destinado diretamente às redes de ensino com baixa disponibilidade fiscal, contribuindo para maior equalização na distribuição dos recursos do Fundeb” (CNM, 2024, p. 4).
- 3) O percentual de 2,5% referente ao valor aluno ano resultado (VAAR), com base em indicadores de atendimento escolar e melhoria da aprendizagem, tais como o atendimento de critérios técnicos e participativos para seleção do gestor escolar, a participação de pelo menos 80% dos estudantes nos exames nacionais de avaliação da educação básica e a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas por esses exames (Silva, 2024).

O caso do Fundeb é exemplar para demonstrar essa nova relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Diferentemente dos fundos anteriores aprovados nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula – em 1996 e 2006, respectivamente –, o novo Fundeb foi protagonizado pelo Congresso, sem o envio de proposta de emenda constitucional (PEC) por parte do governo Bolsonaro, que viu a complementação da União aumentar de 10% para 23% do fundo, sem conseguir emplacar suas propostas, conforme mostraram Vazquez e Schlegel (2022). O aumento da participação das EPs no orçamento federal para a educação é outra manifestação do papel crescente do Congresso na alocação de recursos para o financiamento das políticas públicas em geral e da educação em particular.

Além dos recursos ao Fundeb, a União financia programas de apoio e complementação à oferta da educação básica, por exemplo, o apoio ao transporte escolar e à conectividade nas escolas, cujos repasses federais às redes estaduais e municipais são realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em razão do caráter fortemente descentralizado, essas transferências voluntárias são bastante utilizadas pelos parlamentares como forma de destinar recursos às suas bases por meio de EPs, conforme argumentam Vazquez, Fonseca e Nascimento (2026).⁷

No presente capítulo, o foco será no perfil das EPs na área da educação, a fim de compreender suas destinações e a participação dessa fonte de recursos no orçamento do MEC ao longo do período analisado (2014-2025), segundo o tipo de EP e a classificação de tais despesas na programação orçamentária.

7. Para mais informações, ver o capítulo 5 deste livro.

3 DADOS E FONTES DE INFORMAÇÃO

Para a realização do estudo exploratório e descritivo da EOF de despesas do MEC por EPs, foram utilizados dados do Siop,⁸ cuja origem é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que é o sistema do governo que administra tanto os empenhos de despesa quanto o seu pagamento (Azevedo, Barbosa e Guirelli, 2020).

A consulta foi feita para o universo de dados “LOA – despesa execução”, segundo a LOA do período de 2014 a 2025. As seguintes variáveis foram incluídas para a geração do relatório pelo sistema: unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação orçamentária, plano orçamentário (PO), grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso, resultado de EOF (resultado EOF), favorecido do empenho, UF, localidade e valores da execução (despesa empenhada, liquidada e paga). O filtro foi feito para o órgão orçamentário 26000 – MEC.

Para fins de acompanhamento das despesas, foram considerados os quatro tipos de emendas: i) individuais – Eind: propostas individualmente pelos parlamentares com o objetivo de destinar recursos para as diferentes ações orçamentárias; ii) de bancada – Eban: propostas pelas bancadas estaduais, compostas pelos parlamentares de determinado estado; iii) de comissão – Ecom: propostas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além das comissões mistas permanentes do Congresso; e iv) de relator – Erel: propostas pelo relator-geral do PLOA e relatores setoriais, que têm a função de analisar e elaborar parecer sobre a matéria (Brasil, 2006).

A identificação das despesas por EPs foi realizada de duas formas, conforme resumido adiante.

- 1) Categorias da variável de resultado de EOF: 6 – despesa primária discricionária (Eind); 7 – despesa primária discricionária decorrente de Eban; 8 – despesa primária discricionária decorrente de Ecom; e 9 – despesa primária discricionária decorrente de Erel.
- 2) POs: o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram em um nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto” (Brasil, 2025, p. 50). Os principais POs vinculados a emendas parlamentares são: Eban; emenda de bancada (anexo prioridades e metas) – EBPM; Ecom; Eind; e Erel.

8. Os dados foram obtidos a partir de uma funcionalidade do Siop chamada “painel do orçamento”, que possibilita a construção de relatórios empregando-se diversas variáveis de execução orçamentário-financeira. O acesso é feito por meio da “consulta livre”. Para mais informações, ver: <https://www.siof.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>. Acesso em: 20 mar. 2026.

Quanto à identificação pelo “resultado EOF”, apenas as Eind foram identificadas, desde o início do período analisado, com uma codificação própria, definida como RP6, no campo referente ao resultado primário, que separa as despesas financeiras (RP0) e as despesas obrigatórias (RP1), tal como a remuneração dos servidores, a seguridade social etc., e as despesas discricionárias, marcadas como RP2. Até 2016, as Eban, Ecom e Erel foram inscritas como resultado primário 2 (RP2), enquanto despesas discricionárias, com a identificação apenas no PO.

Segundo Faria (2023), a identificação das Eban teve início em 2017, como RP7, ainda com a obrigatoriedade de execução definida na LDO de cada ano. Em 2020, a Eban passou a ser impositiva definitivamente, após a aprovação da EC nº 100/2019. Nesse mesmo ano, foram criados os códigos RP8 (comissão) e RP9 (relator), e essas emendas deixaram de ser inscritas em RP2 (lembrando que elas não são impositivas). Desde então, só aparecem as Eban em RP2 (com identificação no PO separada por UF), diferenciando a parte impositiva (RP7 – limitado a 1% da receita corrente líquida – RCL) da parte não impositiva (que permanece em RP2).

Para os exercícios de 2014 e 2015, portanto, há uma limitação na identificação das despesas por EP: em 2014, para as Eban, Ecom e Erel; e em 2015, para as Eban e Ecom, pela ausência de POs ou de categoria da variável “resultado EOF” que identifique esses tipos de emendas. Trata-se de uma limitação resultante da insuficiência ou da falta de instrumentos para acompanhamento da EOF das EPs, e não do sistema de informação utilizado. A mesma limitação se encontra na interface pública de consulta livre do Siga Brasil, sistema de informações sobre o orçamento federal, de acesso público, mantido pelo Senado Federal.

Indicadores de despesa *per capita* foram calculados para analisar a destinação de recursos às UFs. Para tanto, utilizou-se a população projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos 2014, 2019 e 2025.⁹ A fim de possibilitar a comparação das despesas no período analisado, corrigiram-se os valores para preços médios de 2025 por meio da variação média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. Por fim, utilizaram-se estatísticas descritivas básicas na análise dos dados e produziram-se gráficos e tabelas para sumarizar os resultados mais relevantes.

9. Para mais informações, ver: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>

4 GASTOS EM EDUCAÇÃO

4.1 Gasto total e valor alocado por EPs

O montante de recursos alocados ao financiamento de políticas públicas por EP aumentou consideravelmente entre 2014 e 2025. No orçamento da União, o aumento das despesas empenhadas por EPs foi de 315%, passando de R\$ 11,3 bilhões para R\$ 47,1 bilhões, em valores reais de dezembro de 2025. No orçamento do MEC, a ampliação foi de 306% nesse período, variando de R\$ 394,8 milhões para R\$ 1,6 bilhão. Observa-se que o crescimento das EPs destinadas à educação praticamente acompanhou a expansão das EPs como um todo. Ainda assim, trata-se de uma expansão bastante forte, mesmo considerando que apenas os valores empenhados pelas EInd foram contabilizados nos dois primeiros anos, tal como ressaltado na seção anterior.

A tabela 1 mostra as participações das emendas ao orçamento do MEC no total de emendas ao orçamento da União, com destaque para os valores maiores alcançados no biênio 2019 (7%) e 2020 (8,9%). No consolidado do período 2014 a 2025, a participação das emendas destinadas ao MEC nos recursos totais das EPs foi de 4,6%.

TABELA 1
EPs ao orçamento da União e ao do MEC (2014-2025)

Ano	Valor (R\$ 1 milhão) ¹		Participação MEC/União (%)
	União	MEC	
2014	11.342,57	394,76	3,5
2015	5.998,35	218,40	3,6
2016	40.454,47	1.695,78	4,2
2017	27.849,56	691,27	2,5
2018	22.042,49	947,26	4,3
2019	27.328,47	1.905,11	7,0
2020	48.909,13	4.370,75	8,9
2021	41.841,07	1.802,99	4,3
2022	29.184,73	1.182,86	4,1
2023	49.460,54	1.915,29	3,9
2024	47.766,15	1.656,29	3,5
2025	47.076,96	1.602,26	3,4
Total	399.254,50	18.383,01	4,6

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Nota: ¹ Valores constantes de dezembro de 2025, corrigidos pelo IPCA médio.

A partir da tabela 2, o foco da análise concentra-se no orçamento do MEC. A primeira observação a ser feita é o crescimento da participação das emendas nas despesas totais desta pasta. Como o objetivo central aqui é verificar o percentual de EPs destinadas à educação em cada orçamento anual, optou-se por manter os valores correntes. Entre 2014 e 2025, a trajetória é bastante irregular. Partiu-se de um patamar bastante baixo em 2014 (0,2%) e 2015 (0,1%), o qual corresponde apenas às Eind. O valor ultrapassou 1% em 2016, já com dados dos quatro tipos de EPs, mas recuou para cerca de 0,5% nos dois anos seguintes. Em 2019, o nível aumentou para 1,2% novamente e atingiu o pico em 2020, quando as emendas responderam por 2,8% das despesas do MEC, com retorno ao patamar em torno de 1% nos anos seguintes.

TABELA 2

MEC: despesa empenhada e participação das EPs (2014-2025)

Ano	Despesa total do MEC (R\$ 1 milhão)		% das emendas
	Total	Emendas	
2014	92.590,46	213,75	0,2
2015	97.861,63	128,94	0,1
2016	100.263,81	1.088,61	1,1
2017	105.669,30	459,05	0,4
2018	109.600,80	652,10	0,6
2019	118.176,06	1.360,46	1,2
2020	116.138,84	3.221,45	2,8
2021	124.453,22	1.439,21	1,2
2022	141.005,62	1.031,82	0,7
2023	165.008,02	1.747,47	1,1
2024	177.067,13	1.577,17	0,9
2025	205.138,46	1.602,26	0,8
Total	1.347.834,89	12.920,03	1,0

Fonte: Siop (despesa empenhada).

No consolidado do período analisado, a participação das EPs no orçamento total do MEC foi de 1%, percentual bastante inferior ao peso do MEC no total de EPs, cerca de 5% (tabela 1). Essa diferença se explica pela proporção maior de outras áreas no recebimento de recursos das EPs, especialmente a saúde, em razão da vinculação obrigatória de 50% das Eind e, facultativamente, até 50% do limite das Eban para essa área. Por outro lado, deve-se considerar o tamanho do orçamento do MEC no total do orçamento federal (Fonseca, 2024), principalmente das despesas obrigatórias de pessoal, já que o quadro de profissionais da educação (universidades e IFs) é um dos maiores da administração pública federal. No entanto, há pouco poder de decisão sobre os gastos obrigatórios e, portanto, é importante considerar o peso das emendas na parte do gasto discricionário do MEC.

4.2 Participação das EPs nas despesas discricionárias do MEC

Primeiramente, deve-se destacar que a participação das despesas discricionárias no total de recursos do MEC apresentou uma trajetória descendente no período de 2014 a 2025. O patamar inicial era superior a um terço, mas diminuiu cerca de 4 pontos percentuais (p.p.) por ano até 2017, quando essa participação atingiu 22,3%. Nos anos seguintes, nota-se uma queda um pouco menos acentuada, que levou essa proporção de 21% em 2018 para 14,5% em 2022. Em 2023, houve uma recuperação parcial que elevou as despesas discricionárias para 21,3%, mas registrou-se nova queda em 2024 (17,6%) e 2025 (16,3%), conforme mostra a tabela 3. A participação média do período foi de 21,5%.

TABELA 3

Relação entre despesas discricionárias e EPs no orçamento total do MEC (2014-2025)

Ano	Despesa total MEC (A)	Despesa discricionária (B)	EP (C)	B/A	C/B
	(R\$ 1 milhão) ¹			(%)	
2014	170.999,73	59.416,15	394,76	34,7	0,7
2015	165.766,24	51.177,69	218,40	30,9	0,4
2016	156.185,95	42.052,18	1.695,78	26,9	4,0
2017	159.122,39	35.514,08	691,27	22,3	1,9
2018	159.207,93	33.529,15	947,26	21,1	2,8
2019	165.486,90	33.644,83	1.905,11	20,3	5,7
2020	157.573,21	28.590,32	4.370,75	18,1	15,3
2021	155.910,69	23.567,95	1.802,99	15,1	7,7
2022	161.646,05	23.400,83	1.182,86	14,5	5,1
2023	180.854,27	38.468,69	1.915,29	21,3	5,0
2024	185.950,15	32.698,20	1.656,29	17,6	5,1
2025	205.138,46	33.379,54	1.602,26	16,3	4,8
Total	2.023.841,97	435.439,61	18.383,01	21,5	4,2

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Nota: ¹ Valores constantes de dezembro de 2025, corrigidos pelo IPCA médio.

A participação das EPs nas despesas discricionárias do MEC registrou crescimento no período, embora seu comportamento também seja irregular. Nos dois anos iniciais, essa proporção era inferior a 1%, com apenas as EInd no cálculo. Em 2016, houve aumento para 4%, já com todas as EPs consideradas. No ano seguinte, ocorreu redução pela metade. De 2018 a 2020, os pesos das EPs cresceram para 2,8%, 5,7% e 15,3%, respectivamente, alcançando a maior fatia do período analisado. Nos últimos cinco anos, os percentuais foram de 7,7% em 2021 e em torno de 5% entre 2022 e 2025. Essa trajetória errática reflete as decisões

dos deputados e senadores ao destinar recursos de emendas. Para o consolidado do período, as EPs corresponderam a 4,2% das despesas discricionárias do MEC.

Quanto ao crescimento dos recursos, o orçamento total do MEC teve crescimento real de 20%. Porém, as despesas discricionárias tiveram queda de -43,8%, mesmo com a recuperação parcial nos últimos anos. Se a análise se encerrasse em 2022, a queda seria ainda maior, de 60,6%. Essa redução está relacionada com as restrições fiscais, especialmente no período de vigência do teto de gasto (EC nº 95/2016), com cortes direcionados para a política social como um todo (Vazquez, 2016; Rossi e Dweck, 2016). Por outro lado, os recursos das EPs para a educação tiveram forte aumento, de 306%, conforme já destacado anteriormente, o que reforça a influência crescente do Congresso na alocação dos recursos da União.

4.3 EOF de EPs

A tabela 4 apresenta a EOF de despesas do MEC por EPs. Como a análise será feita dentro do próprio exercício, optou-se por manter os valores correntes. Verifica-se que a parcela da despesa autorizada que foi empenhada aumentou significativamente entre 2014 e 2025, atingindo patamar superior a 90% a partir de 2018. A execução financeira, que mostra a parcela da despesa paga de empenhos no próprio exercício, também cresceu, entretanto, em patamar consideravelmente inferior ao da execução orçamentária, alcançando o máximo de 30% em 2023.

TABELA 4
MEC: EOF das EPs destinadas ao MEC (2014-2025)

Ano	Despesa de EPs para MEC (R\$ 1 milhão)				Execução (%)	
	Autorizada (A)	Empenhada (B)	Liquidada (C)	Paga (D)	Orçamentária (E) = (B)/(A)	Financeira (F) = (D)/(B)
2014	306,71	213,75	23,03	17,91	69,7	8,4
2015	359,13	128,94	14,54	6,99	35,9	5,4
2016	4.452,61	1.088,61	261,24	238,94	24,4	21,9
2017	1.487,96	459,05	29,76	17,19	30,9	3,7
2018	676,38	652,10	87,03	60,21	96,4	9,2
2019	1.434,77	1.360,46	92,90	77,40	94,8	5,7
2020	3.249,39	3.221,45	811,81	763,60	99,1	23,7
2021	1.456,57	1.439,21	325,89	284,98	98,8	19,8
2022	1.049,72	1.031,82	329,61	250,75	98,3	24,3
2023	1.779,79	1.747,47	611,43	537,09	98,2	30,7
2024	1.650,01	1.577,17	335,26	292,36	95,6	18,5
2025	1.720,25	1.602,26	501,81	436,48	93,1	27,2
Total	19.623,32	14.522,28	3.424,31	2.983,90	74,0	20,5

Fonte: Siop.

Contribuiu para esse resultado a instituição da execução obrigatória da programação decorrente de Eind, inicialmente por força da LDO em 2014 e, já no ano seguinte, de forma definitiva, por meio da EC nº 86/2015, no limite de 1,2% da RCL (Brasil, 2015). Em 2022, a EC nº 126/2022 elevou esse limite para 2% da RCL (Brasil, 2022). Também contribuiu para tanto a impositividade da execução de parte das Eban, definida nas LDOs de 2016 até 2019, para finalmente tornarem-se de execução obrigatória, no limite de 1% da RCL, por determinação da EC nº 100/2019, a partir do exercício de 2020 (Brasil, 2019).

Resta saber se as demais EPs – Ecom e de Erel –, que não são obrigatórias, também tiveram crescimento na execução orçamentária no período. Se sim, o caráter obrigatório das Eind e Eban explicaria apenas parcialmente esse crescimento observado da EOF, que pode estar relacionado também a um poder político maior do Congresso, resultando em uma maior capacidade de influenciar nas decisões alocativas do Poder Executivo. Tal hipótese poderá ser testada mais adiante, quando a análise das EPs será desagregada por tipo de emenda.

Apesar do crescimento também na execução financeira, nota-se que o patamar é bastante inferior. A hipótese aqui é de que o tipo de despesa financiada pelas EPs na área da educação não permite uma execução rápida, como ocorre, por exemplo, no caso de investimentos cujos pagamentos obedecem a um cronograma físico-financeiro, com desembolsos previstos de acordo com o avanço das obras – diferentemente do que ocorre na área da saúde, por exemplo, em que boa parte das EPs são destinadas a despesas de custeio e transferidas fundo a fundo para estados e municípios, o que permite um processo de execução mais acelerado no orçamento federal (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2024). Também poder-se-á confirmar, ou não, essa hipótese com a análise desagregada das EPs, segundo a natureza da despesa.

4.4 Despesas empenhadas por EPs

4.4.1 Tipos de emenda

Quanto ao empenho de despesas em educação, o gráfico 1 mostra a participação dos diferentes tipos de emendas no financiamento do MEC. São quatro: Eind, Eban, Ecom e Erel, já descritas anteriormente.

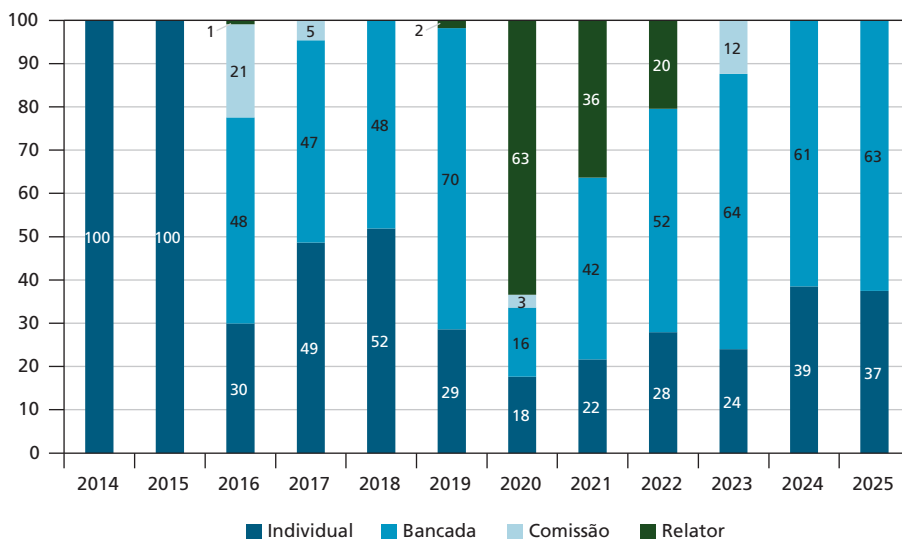
Por limitação da fonte dos dados, apenas a execução orçamentária das Eind foi considerada nos dois primeiros anos da série. Em 2016, esse tipo de emenda cai para 30% do total, enquanto 48% foi oriundo das Eban, 21% de Ecom e 1% de Erel. Nos anos seguintes, também se nota acentuada variabilidade na participação dos diferentes tipos de EPs no orçamento do MEC. Em 2017 e 2018, as Eind e Eban corresponderam a cerca de 50% cada, com uma pequena participação das Ecom

(5%, apenas em 2017). Em 2019, a área de educação contou também com recursos empenhados, basicamente, das Eind e Eban, mas a proporção neste exercício foi de, aproximadamente, 30% e 70%, com apenas 2% de recursos oriundos das Erel.

GRÁFICO 1

MEC: despesa empenhada por tipo de EP (2014-2025)

(Em %)



Fonte: Siop (despesa empenhada).

Entre 2020 e 2022, houve uma mudança significativa nessa composição, com peso maior das Erel (63% em 2020, 36% em 2021 e 20% em 2022). No primeiro ano, as Eind e Eban representaram partes praticamente iguais (18% e 16%), porém, nos dois anos seguintes, o percentual das Eban foi quase que o dobro do das Eind: 42% *versus* 22% em 2021, e 52% *versus* 28% em 2022. Nesse triênio, só foram executadas Ecom no ano de 2020, com baixa participação (3%).

No ano de 2023, com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), não houve execução de Erel. Para o STF, essas emendas devem ocorrer apenas para a correção de erros e omissões no PLOA (Brasil, 2022). Também não identificamos nos planos de trabalho a realocação desse tipo de emenda em outra rubrica. Apenas observou-se um aumento significativo das Ecom, cuja execução correspondeu a 12% das despesas com EPs, ao mesmo tempo em que as Eban tiveram expansão forte em relação ao ano anterior (de 52% para 64%), enquanto as Eind registraram queda relativa na sua participação (24%).

Por fim, também não houve execução orçamentária de Ecom em 2024 e 2025. As proporções foram de aproximadamente 40% referentes às Eind e 60%

provenientes das Eban estaduais nesses dois últimos anos da série. Essa trajetória irregular pode ser observada na tabela 5, que mostra a evolução dos recursos empenhados em cada exercício.

TABELA 5

MEC: despesa empenhada por tipo de EP (2014-2025)

(Em R\$ 1 milhão)

Ano	Individual	Bancada	Comissão	Relator	Total
2014	394,76	–	–	–	394,76
2015	218,40	–	–	–	218,40
2016	507,50	808,29	364,42	15,58	1.695,78
2017	336,16	323,11	32,00	–	691,27
2018	491,38	455,87	–	–	947,26
2019	545,39	1.325,41	0,17	34,14	1.905,11
2020	771,82	698,91	129,80	2.770,22	4.370,75
2021	390,76	757,10	–	655,13	1.802,99
2022	330,21	611,25	–	241,40	1.182,86
2023	460,14	1.217,88	237,26	–	1.915,29
2024	637,89	1.018,40	–	–	1.656,29
2025	600,00	1.002,26	–	–	1.602,26
Δ (%)	52,0	24,0	–	–	305,9

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Obs.: Valores reais de dezembro 2025, corrigidos pelo IPCA médio.

Em termos reais, percebe-se um crescimento de 52% das Eind entre 2014 e 2025, o único tipo de emenda destinada à educação com recursos empenhados identificados em todo o período analisado. A variação nos valores foi grande: o maior montante foi de R\$ 771,8 milhões em 2020 e, dois anos depois, os recursos foram de R\$ 330,2 milhões em 2022, o segundo valor mais baixo, atrás apenas dos R\$ 208 milhões de 2015.

Para os demais tipos de emendas, percebe-se uma oscilação ainda maior. As Eban cresceram 24% entre 2016 e 2025, mas os montantes variaram de R\$ 323,1 milhões em 2017 para R\$ 1,3 bilhão em 2019. Para os dois tipos de emendas discricionárias, não há nenhum comportamento padrão, com elevada amplitude de valores, além de descontinuidades, o que impede um cálculo adequado sobre o crescimento no período. Em apenas três anos da série – 2016, 2019 e 2020 – houve execução orçamentária de Ecom e Erel no mesmo exercício.

4.4.2 Grupos de natureza de despesa (GND)

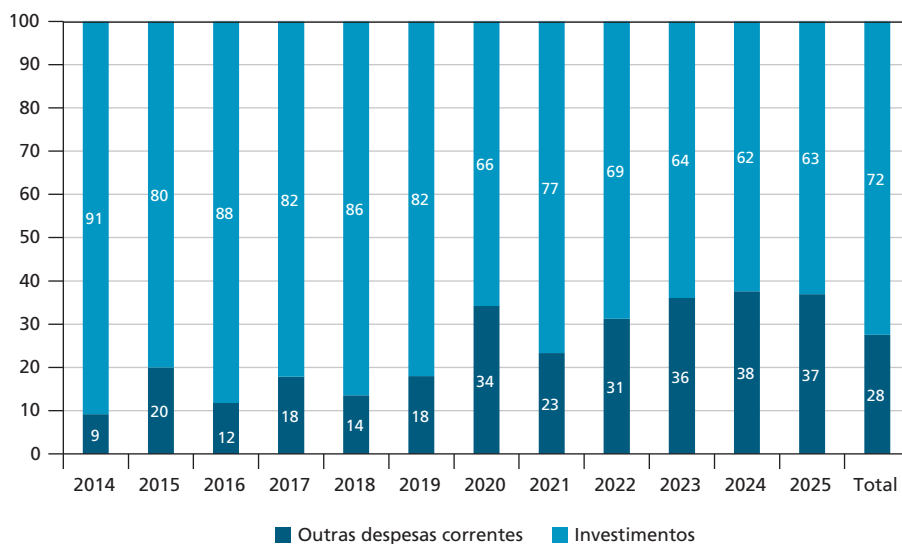
Em relação à execução de despesas em educação por EPs segundo GND, nota-se uma participação mais elevada dos investimentos em relação às outras despesas correntes, que correspondem, por exemplo, à compra de materiais e insumos, a serviços de terceiros, a pagamento de diárias, a subvenções a entidades e à transferência a entes públicos, ambas também denominadas gastos de custeio. Importante ressaltar que, nessa categoria, não estão incluídas as despesas financeiras e de pessoal.

O gráfico 2 mostra a participação das duas naturezas de despesas financiadas pelas EPs no orçamento do MEC: investimentos e outras despesas correntes.

GRÁFICO 2

MEC: despesa com EPs, segundo GND (2014-2025)

(Em %)



Fonte: Siop (despesa empenhada).

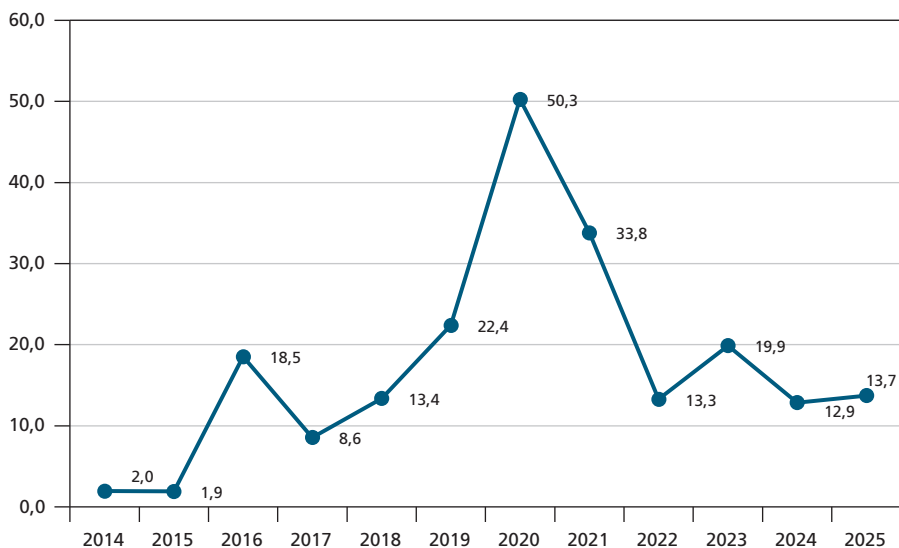
No total do período, os investimentos corresponderam a 72%. As despesas correntes financiadas pelas EPs tiveram um crescimento bastante expressivo, passando de 9% em 2014 para 37% em 2025. Em valores reais, o aumento das outras despesas correntes foi de 1.530% contra 182% dos investimentos. Até 2019, essas outras despesas correntes corresponderam a 15%, em média. Entre 2020 e 2024, essa participação foi de 33,2%, em média, o dobro dos anos iniciais. Mesmo com essa trajetória crescente, deve-se destacar a predominância das EPs direcionadas para despesas de capital no orçamento do MEC.

Diante disso, optou-se por calcular o peso das emendas nos recursos disponíveis ao MEC para investimentos. As EPs foram responsáveis por 14,4% dos

investimentos do MEC no consolidado do período de 2014 a 2025, com forte evolução ao longo dos anos, conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3

MEC: participação das EPs nos investimentos federais em educação (2014-2025)
(Em %)



Fonte: Siop (despesa empenhada).

Deve-se ressaltar que, nos dois primeiros anos da série, que correspondem aos dois últimos anos de mandato de Dilma Rousseff, de um lado, os investimentos em educação eram maiores e, de outro, o peso das emendas era menor que o atual, com dados apenas para as Eind. Mesmo assim, a participação das EPs nos investimentos do MEC partiu de um patamar bastante baixo. Em 2016, houve um salto significativo, e as EPs passaram a responder por 18,5% dos investimentos totais do MEC, já com todas as emendas incluídas na análise. Houve queda nos dois anos seguintes, mas sem voltar aos baixos percentuais do início da série. Em 2019, essa proporção chegou a 22,4% e atingiu o pico de mais de 50% em 2020, por causa de uma grande Erel, conforme identificado na tabela 5. No ano seguinte, as EPs foram responsáveis por um terço dos investimentos do MEC. Nos últimos anos, os valores relativos variaram entre 13% e 20% entre 2022 e 2025.

Em suma, o peso maior das EPs nas despesas de investimento do MEC e a predominância desse tipo de despesa nos recursos destinados pelos parlamentares à educação tornou o orçamento do MEC mais dependente das EPs para, por exemplo, a realização de obras e compras de equipamentos pelas universidades e IFs. Por outro lado, notou-se um aumento das despesas correntes em educação também

financiadas por EPs, o que pode ser explicado pelo aumento do subfinanciamento da educação – em especial, da rede federal de ensino superior – ao longo do período, sob a égide da EC nº 95/2016, do teto de gasto (Brasil, 2016). Esse quadro pode ter reorientado as EPs para despesas de custeio em vez de novos investimentos, a pedido dos(as) próprios(as) reitores(as) ou, no caso da educação básica, de prefeitos(as) em negociação com os parlamentares, por exemplo. Vazquez, Fonseca e Nascimento (2026),¹⁰ nesse livro, ao tratarem dos impactos fiscais das EPs no orçamento das universidades e institutos federais, verificam melhor essa hipótese.

4.4.3 Subfunções

Primeiramente, deve-se destacar que todas as EPs destinadas ao MEC foram classificadas como função educação, exceto quatro emendas de 2020, destinadas à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), que somadas representam R\$ 15,6 milhões ou apenas 0,1% do total das EPs analisadas. Portanto, assume-se que as EPs na função educação e destinadas ao MEC são iguais.

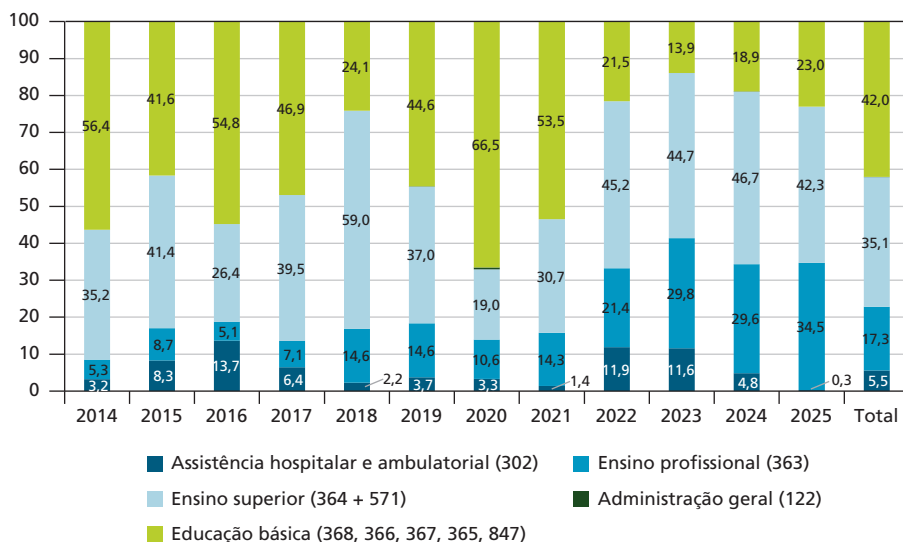
Para compreender melhor as destinações de recursos por EPs para a área da educação, utilizamos a classificação por finalidade. Identificaram-se as seguintes subfunções, agregadas em quatro grupos: i) assistência hospitalar e ambulatorial (código 302), prestada pelos hospitais universitários da rede federal; ii) ensino profissional (363); iii) ensino superior junto à subfunção desenvolvimento científico (364 e 571); e iv) educação básica, que reuniu diversas subfunções (códigos 368, 366, 367, 365 e 847). Elas correspondem a diferentes etapas ou modalidades, mas foram desagregadas apenas em alguns anos e, por isso, optou-se por reuni-las no mesmo grupo. Em 2019, 2020 e 2024, houve emendas classificadas como administração geral (122), com valores irrisórios, optando-se por manter apenas para que os valores totais sejam preservados; no entanto, essa finalidade não será analisada em função da pouca representatividade orçamentária.

Conforme visto na seção 2, a União é responsável direta pela oferta de ensino superior, por meio das universidades federais, e também possui uma rede extensa de IFs que ofertam ensino médio integrado ao ensino profissionalizante e ao ensino superior. Além disso, o governo federal exerce a função supletiva e redistributiva no financiamento da educação básica, cuja oferta é de competência de estados e municípios. Logo, essas atribuições explicam a concentração das EPs nessas subfunções.

O gráfico 4 mostra a participação das EPs no orçamento do MEC, segundo as subfunções descritas.

10. Para mais informações, ver o capítulo 5 deste livro.

GRÁFICO 4

MEC: despesa em educação por EPs, segundo subfunções (2014-2025)
(Em %)

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Nota-se também muita variabilidade no montante de recursos destinados pelas EPs às diferentes finalidades. No consolidado do período, a educação básica recebeu 42% dos recursos das emendas do MEC, mas essa participação variou entre 40% e 60% nos primeiros anos (2014 a 2017). Em 2018, esse percentual cai para 24% e cresce 20 p.p. nos dois anos seguintes, atingindo o pico de 66,5% em 2020. Nos três anos seguintes, a trajetória é decrescente: de 53,5% em 2021 para 13,9% em 2023, menor patamar de todo o período analisado, com leve recuperação em 2024 e 2025, quando os percentuais destinados à educação básica foram de 18,9% e 23%, respectivamente.

O comportamento das despesas de EPs em ensino superior também é errático, variando, por exemplo, entre 59% em 2018 e 19% em 2020. Essa participação salta para 30% em 2021 e permanece em torno de 45% até 2024, caindo para 42,3% no último ano da série. No consolidado do período analisado, essa etapa educacional recebeu 35,1% das EPs designadas ao MEC. A assistência hospitalar e ambulatorial está ligada ao ensino superior na área da saúde e também apresenta variações significativas a cada ano, embora em um patamar inferior às outras duas subfunções, com maior proporção de 13,6% em 2016 e as menores em 2021 (1,4%) e 2025 (apenas 0,3%).

A única subfunção que apresentou um comportamento mais regular e crescente foi a educação profissional, que variou em torno de 7% nos quatro primeiros exercícios, passou para uma média de aproximadamente 15% nos quatro anos seguintes (2018 a 2021) e chegou a 21% em 2022, e a quase 30% em 2023 e 2024, respectivamente, com pico de 34,5% em 2025, último ano da série. Essa trajetória reflete o papel dos IFs após a forte expansão da rede, ocorrida nos governos Lula e Dilma, cuja capilaridade permite uma aproximação direta com as mais diferentes bases eleitorais dos parlamentares (Faveri, Petterini e Barbosa, 2018).

A tabela 6 mostra a evolução dos recursos destinados por EPs para as diferentes subfunções presentes no orçamento do MEC, em termos reais.

TABELA 6

MEC: despesa empenhada por subfunção (2014-2025)

(Em R\$ 1 milhão)

Ano	Assistência hospitalar e ambulatorial	Ensino profissional	Ensino superior	Administração geral	Educação básica	Total
2014	12,69	20,82	138,80	0,00	222,45	394,76
2015	18,10	19,06	90,35	0,00	90,90	218,40
2016	231,94	86,50	448,22	0,00	929,12	1.695,78
2017	44,56	49,31	272,87	0,00	324,53	691,27
2018	21,12	138,49	559,26	0,00	228,38	947,26
2019	71,30	278,41	705,74	0,21	849,44	1.905,11
2020	145,13	463,86	832,09	22,05	2.907,62	4.370,75
2021	25,56	258,73	553,90	0,00	964,81	1.802,99
2022	140,52	252,73	534,91	0,00	254,70	1.182,86
2023	222,57	570,20	855,77	0,00	266,74	1.915,29
2024	79,47	489,77	774,10	0,24	312,71	1.656,29
2025	4,24	552,43	677,41	0,00	368,17	1.602,26
Total	1.017,22	3.180,30	6.443,41	22,50	7.719,58	18.383,01

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Obs.: Valores constantes de dezembro de 2025, corrigidos pelo IPCA médio.

Na tabela 6, as trajetórias erráticas ficam ainda mais claras. Diante disso, é difícil avaliar uma evolução percentual, pois o resultado dependerá dos anos iniciais e finais. De qualquer forma, como o patamar inicial das EPs geralmente é bastante baixo, todas as subfunções registraram taxas de crescimento real, exceto na assistência hospitalar. No ensino superior, a taxa foi de 388%; a educação básica registrou expansão de recursos via EPs de 65,5%; e, por fim, a educação profissional que, além de registrar o comportamento mais regular, apresentou o aumento mais forte

de recursos (2,554%). Sem dúvida, essa foi a finalidade que ganhou maior destaque na destinação das EPs para a educação.

4.4.4 Ações orçamentárias

No detalhamento das despesas por EPs, a tabela 7 mostra que elas se concentraram em algumas ações orçamentárias. Aqui selecionamos as dez principais para o consolidado do período analisado, as quais somam mais de 85% dos recursos totais empenhados que foram destinados ao MEC via EPs no período consolidado. Esse percentual total permanece relativamente estável, mas os percentuais destinados entre elas apresentam variações significativas ao longo dos anos.

TABELA 7

MEC: despesas por EPs, segundo as principais ações orçamentárias
(Em %)

Ações orçamentárias	2014	2016	2019	2022	2025	Total
20RP – Apoio à infraestrutura para a educação básica	30,8	21,8	18,1	20,1	2,2	20,9
8282 – Reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior	17,0	20,2	13,0	18,1	11,0	12,2
20RG – Reestruturação e modernização das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	3,1	2,8	10,7	13,4	24,3	11,7
0E53 – Aquisição de veículos para o transporte escolar da educação básica – Caminho da Escola	14,6	24,6	20,9	0,2	18,7	10,0
20GK – Fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	3,9	1,5	3,9	10,9	12,2	7,5
0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica	7,2	7,2	5,0	1,2	1,6	7,3
20RK – Funcionamento de instituições federais de ensino superior	5,6	2,4	5,6	6,1	9,5	6,0
20RX – Reestruturação e modernização dos hospitais universitários federais – REHUF	0,8	1,2	2,8	10,7	0,1	3,8
0048 – Apoio a entidades de ensino superior não federais	8,7	2,3	4,4	5,0	1,6	3,5
15R3 – Apoio à expansão, reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior	0,0	0,0	2,2	1,9	2,8	2,9
Participação das dez maiores ações no total	91,7	84,0	86,6	87,6	84,1	85,7
Participação das outras ações no total	8,3	16,0	13,4	12,4	15,9	14,3

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Obs.: Despesa empenhada por ação na despesa total de cada ano.

Entre as ações, as duas que mais receberam recursos no período registraram trajetórias decrescentes (20RP – Apoio à infraestrutura da educação básica; e

8282 – Reestruturação e modernização das instituições federais de ensino superior), ambas relacionadas a despesas de capital. Por outro lado, cresceram as ações voltadas ao funcionamento e ao fomento das atividades das universidades (ações 20GK e 20RK), o que reflete o aumento da participação das despesas correntes no período, já destacado na subseção 4.4.2. A ação 0048, de apoio a entidades de ensino superior não federais, parte de um patamar de 8,7%, mas também apresentou trajetória decrescente no período, o que reduziu seu peso para menos de 2% no consolidado do período total.

Por fim, cabe destacar o crescimento da ação orçamentária 20RG – Reestruturação e modernização das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, direcionada aos investimentos da rede de IFs, que partiu de 3% em 2014 para quase 25% em 2025, com participação no período total de 11,7%. Esse crescimento demonstra a elevada capacidade dos IFs de captação de EPs, o que já foi ressaltado anteriormente.

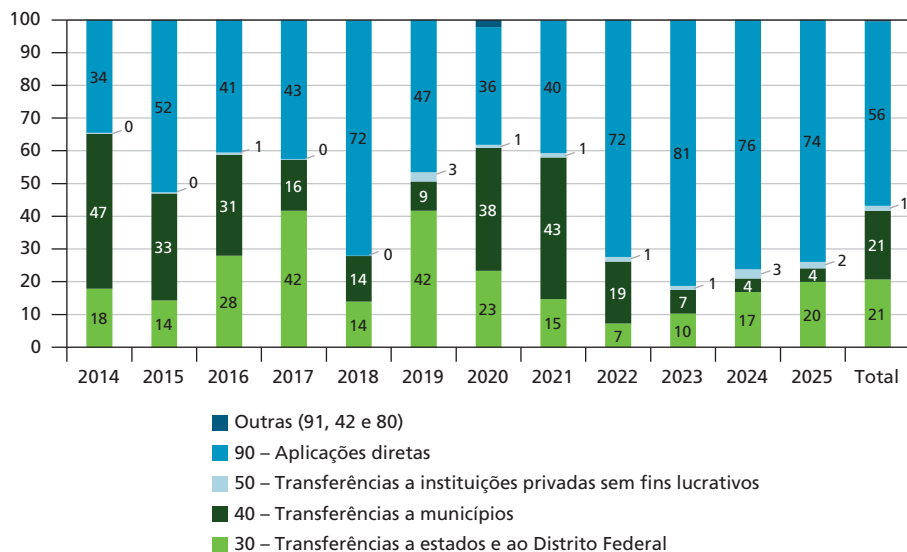
4.4.5 Modalidades de aplicação

Quanto à execução segundo modalidades de aplicação, metade da destinação de recursos por EPs foi para aplicações diretas (56%, no consolidado do período), seguida pela transferência aos municípios e estados (21% para cada). Juntas, essas três modalidades somaram 98% das EPs destinadas à educação no período de 2014 a 2025. Em todos os anos, há também transferências de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, mas a participação é bastante baixa (1% no total).

Há outras três modalidades – “aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos F/S”, “execução orçamentária delegada a municípios” e “transferências ao exterior” – que possuem valores bastante baixos no orçamento federal da educação e que não alcançaram 1% juntas, sendo que as duas últimas só tiveram recursos executados no ano de 2020. Portanto, a análise se concentrará nas principais modalidades de aplicação dos recursos de EPs, destacadas no parágrafo anterior.

O gráfico 5 mostra as participações das aplicações diretas e das transferências aos governos subnacionais e às entidades privadas, enquanto formas de aplicação dos recursos destinados por EPs ao orçamento do MEC.

GRÁFICO 5

MEC: despesa por EPs segundo modalidades de aplicação (2014-2025)
(Em %)

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Tal como nas análises anteriores, observa-se muita oscilação. A aplicação direta pelo MEC apresentou maior participação nos últimos dois anos: 81%, em 2023; 76% em 2024 e 74% em 2025. Por outro lado, a participação mais baixa dessa modalidade ocorreu em 2014 e 2020, em torno de 35%. Consequentemente, as transferências aos estados e municípios também variam no período, mas no sentido oposto das aplicações diretas pelos órgãos do governo federal. Chama atenção o fato de que não há um padrão entre a distribuição de emendas para estados e municípios, pois, em alguns exercícios, os governos locais receberam quase o triplo dos recursos de EP do que os estados (em 2014 e 2021), enquanto, em outros anos, essa relação é inversa (em 2017 e 2019). Nos dois últimos anos, as transferências de EPs aos municípios correspondeu a apenas 4%, enquanto esses percentuais direcionados aos governos estaduais foram de 17% e 20% em 2024 e 2025, respectivamente.

4.4.6 Regiões e UFs

Para analisar a distribuição das EPs inseridas no orçamento do MEC por região geográfica e UF, considerou-se a variável “localidade” do favorecido do empenho. Primeiramente, os dados serão desagregados pelas cinco macrorregiões geográficas (tabela 8) e, em seguida, a análise será feita por UF (tabela 9). Contudo, há despesas que possuem caráter nacional e que não são descentralizadas. O mesmo

acontece com algumas despesas que beneficiam a macrorregião e que não podem ser desagregadas por UF, embora em menor proporção do que as despesas que permanecem no nível nacional.

A tabela 8 mostra a distribuição das EPs do MEC por macrorregião geográfica.

TABELA 8

MEC: despesa de EPs, segundo região geográfica (2014-2025)

(Em %)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Nacional
2014	17,9	19,6	12,5	37,6	11,0	1,4
2015	9,6	21,2	12,5	38,6	17,0	1,1
2016	14,8	11,5	17,8	27,4	6,4	22,1
2017	29,5	16,9	6,0	24,2	18,5	4,9
2018	13,0	10,1	28,9	35,8	11,6	0,7
2019	13,3	23,5	26,0	25,3	10,3	1,6
2020	6,0	7,0	6,2	10,5	4,1	66,1
2021	11,8	8,4	13,9	21,2	8,0	36,7
2022	11,9	14,0	15,6	30,7	5,3	22,5
2023	12,4	16,4	13,8	33,9	7,5	16,0
2024	17,1	14,4	14,4	36,0	10,3	7,7
2025	17,8	17,1	17,9	37,4	8,0	1,9
Total	12,7	13,2	14,5	26,1	7,8	25,6

Fonte: Siop (despesa empenhada).

Nota-se que o montante de recursos destinados por essas emendas de caráter nacional foi de 25,6% no consolidado para o período. Ao cruzar as variáveis tipo de emenda e localidade, é possível perceber que 77% dos recursos dessas emendas de caráter nacional, no orçamento do MEC, são provenientes das Erel, e outros 9% das Ecom, ambas discricionárias, o que ajuda a entender o comportamento mais errático dessas emendas que permaneceram agregadas em nível nacional. Há problemas também de transparência nas Ecom e Erel, tal como apontou o STF (Brasil, 2024), o que também dificulta suas localizações. Em contraposição, as Eind e Eban foram facilmente desagregadas por região e UF, pois visam atender às respectivas bases parlamentares.

Considerando a distribuição da população nessas regiões e excluindo as EPs agregadas em nível nacional, observa-se mais regularidade do que nas análises anteriores no que tange às diferentes participações percentuais das regiões nos recursos destinados pelas EPs do MEC.

No entanto, há desigualdades regionais em relação à população. No consolidado do período de 2014 a 2025, a região Sudeste recebeu 35% dos recursos de EPs do MEC, mas possui 42% da população, segundo o Censo 2022. Essa proporção também é menor na região Nordeste (18% para 27% da população). No Sul, a relação é mais próxima, 11% e 14%, na mesma ordem. Em contrapartida, as regiões Norte e Centro-Oeste receberam recursos das EPs na área da educação (20% e 18%) em proporção superior ao tamanho das suas populações (9% e 8%), respectivamente.

Na sequência, na tabela 9, as despesas destinadas à educação por EP são apresentadas por UF, em valores reais e *per capita*, para os exercícios 2014, 2019 e 2025. Três observações podem ser feitas a partir desta tabela. A primeira é a discrepância em termos de valores *per capita* entre as UFs. Em 2014, a diferença entre Alagoas (R\$ 0,24), que recebeu menor valor, e o Distrito Federal (R\$ 11,91), o maior valor, foi de 4.841%. Em 2025, a diferença entre o menor e o maior valor se manteve elevada (4.456%). São Paulo registrou o menor valor entre as UFs (R\$ 0,84), e Rondônia recebeu o maior valor (R\$ 59,54).

TABELA 9

MEC: despesa *per capita* por EPs segundo UF

UF	Valor (R\$)¹			Variação (%)		
	2014	2019	2025	2019/2014	2025/2019	2025/2014
AC	5,44	21,67	48,98	298	126	165
AL	0,25	8,01	3,72	3.062	-54	5.800
AM	1,65	5,23	0,98	216	-81	36
AP	11,62	214,87	11,38	1.749	-95	8
BA	0,86	4,40	5,11	412	16	693
CE	1,05	1,27	1,24	21	-3	112
DF	12,51	25,63	32,24	105	26	21
ES	2,09	9,45	42,63	353	351	979
GO	2,43	15,67	2,23	546	-86	38
MA	1,41	5,29	1,01	276	-81	51
MG	2,84	3,47	1,66	22	-52	21
MS	0,70	20,94	5,24	2.909	-75	1.082
MT	4,91	3,15	22,26	-36	607	92
PA	3,02	11,71	2,17	288	-82	24
PB	2,45	10,75	9,28	339	-14	155
PE	1,86	5,47	1,77	194	-68	51
PI	2,13	12,45	1,31	485	-90	29
PR	1,31	6,97	2,55	433	-63	149
RJ	3,19	16,23	10,86	409	-33	107

(Continua)

(Continuação)

UF	Valor (R\$) ¹			Variação (%)		
	2014	2019	2025	2019/2014	2025/2019	2025/2014
RN	1,11	9,61	8,09	768	-16	660
RO	0,63	12,29	59,54	1.850	384	14.979
RR	3,51	93,12	28,18	2.553	-70	229
RS	1,49	6,35	3,92	326	-38	177
SC	1,80	5,76	2,50	221	-57	77
SE	2,98	58,02	1,22	1.848	-98	14
SP	0,65	2,03	0,84	214	-59	200
TO	1,55	63,45	4,27	3.988	-93	177
BR	1,90	8,91	5,38	369	-40	149
PE	1,86	5,47	1,77	194	-68	51
PI	2,13	12,45	1,31	485	-90	29
PR	1,31	6,97	2,55	433	-63	149

Fonte: Siop (despesa empenhada) e estimativas populacionais – IBGE.

Nota: ¹ Valores reais de dezembro de 2025, corrigidos pelo IPCA médio.

No total nacional, houve forte aumento dos recursos *per capita* disponibilizados por EPs para a educação. Em 2014, o valor médio foi de R\$ 1,90, passando para R\$ 8,91 em 2019, mas com uma retração no período seguinte, o que fez com que esse valor caísse para R\$ 5,38 por habitante em 2025. No período como um todo, o crescimento foi de 149%, com forte expansão entre 2014 e 2019 (de 369%) e redução entre 2019 e 2025 (-40%). Essa análise desagregada por UF reforça o comportamento errático das EPs no financiamento da educação por meio do orçamento do MEC.

5 RESULTADOS PRINCIPAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Entre os achados deste estudo sobre o perfil das EPs da área de educação nos últimos doze anos (2014-2025), destacam-se os elencados a seguir.

- 1) O estudo evidencia um aumento real significativo de 306% nos recursos empenhados por EPs (de R\$ 394,8 milhões em 2014 para R\$ 1,6 bilhão em 2025), com ampliação da participação das emendas nas despesas discricionárias do MEC, de 0,7% para 4,8% no período, chegando a representar 15,3% em 2020. Mesmo considerando apenas as Einds nos dois anos iniciais, trata-se de uma expansão bastante forte, associada à maior influência do Congresso no orçamento da União.
- 2) Nos últimos anos da série, registrou-se elevada execução orçamentária de despesas por EPs, atingindo patamar superior a 90% desde 2018. Quanto à execução financeira durante o exercício, a trajetória também

é crescente, mas em patamar inferior, de 8,4% em 2014 para 27,2% em 2024, com nível máximo de 30% em 2023.

- 3) Essa defasagem entre as EOFs está relacionada ao predomínio dos investimentos destinados por EPs via MEC, que foram de 72% no consolidado do período, embora as despesas correntes apresentem crescimento bastante expressivo, passando de 9% em 2014 para 38% e 37% em 2024 e 2025.
- 4) No total do período, as participações dos quatro tipos de emendas foram de 31% de Eind, 45% de Eban, 4% de Ecom e 20% de Erel, porém essa composição variou bastante nos anos analisados.
- 5) Constata-se oscilação acentuada também na finalidade do gasto (por subfunção): a destinação por EPs à educação básica foi de 42% no total, mas variou entre 24% em 2018 e 66,5% em 2020; por outro lado, observa-se o mesmo comportamento errático em relação ao ensino superior e aos hospitais universitários, que receberam 35% e 5,5% do total de EPs direcionadas ao MEC no período consolidado. Apenas aquelas destinadas ao ensino profissional apresentaram aumento na participação relativa de forma mais regular, passando de 5,3% em 2014 para quase 35% em 2025, correspondendo a 17,3% no agregado dos doze anos analisados.
- 6) No recorte regional, as regiões Norte e Centro-Oeste receberam recursos das EPs na área da educação em proporção superior ao tamanho das suas populações, enquanto o oposto ocorreu nas regiões Sudeste e Nordeste. Na análise por UF, nota-se bastante disparidade e muita irregularidade nos valores destinados por EPs ao longo do período.

Em suma, as tendências de crescimento e de irregularidade das EPs na área da educação, constatadas neste estudo, devem continuar, mesmo após a suspensão das Erel, conhecidas como orçamento secreto, em 2022 (Brasil, 2022), e as novas regras definidas por exigência do STF (Brasil, 2024a), que culminaram na aprovação da Lei Complementar (LC) nº 210/2024 pelo Congresso Nacional (Brasil, 2024b). Tais medidas ainda são insuficientes para estabelecer uma nova governança capaz de promover maior integração entre os poderes Executivo e Legislativo na função alocativa. Portanto, é importante uma avaliação permanente dos efeitos redistributivos e da eficácia dos recursos destinados por EP ao financiamento das políticas públicas em geral, especificamente da educação. Os próximos capítulos da presente seção do livro (Madeira *et al.*, 2026; Vazquez, Fonseca e Nascimento, 2026)¹¹ são importantes contribuições nessa direção.

11. Para mais informações, ver os capítulos 5 e 6 deste livro.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, C. B. C.; BARBOSA, T. A.; GUIRELLI, D. (org.). **Manual Siga Brasil**: relatórios. Brasília: Senado Federal, maio 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/precisa-de-ajuda/apostila-completa-siga-brasil>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Resolução nº 1, 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: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF julga orçamento secreto inconstitucional. **STF Notícias**, Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF mantém suspensão de emendas parlamentares de comissão e de relator. **STF Notícias**, Brasília, 10 out. 2024a. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-mantem-suspensao-de-emendas-parlamentares-de-comissao-e-de-relator/>. Acesso em: 29 nov. 2024.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento: MTO 2025**. Brasília: SOF/MPO, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Regras da complementação VAAF, VAAT e VAAR da União ao Fundeb**. Brasília: CNM, 2024. (Nota Técnica, n. 3).

COSTA, J. C. *et al.* **Expansão da educação superior e progressividade do investimento público**. Brasília: Ipea, fev. 2021. (Texto para Discussão, n. 2631). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2631>. Acesso em: 13 dez. 2024.

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

FAVERI, D. B. de; PETTERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. Uma avaliação do impacto da política de expansão dos institutos federais nas economias dos municípios brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 50, p. 125-147, jan.-jun. 2018.

FONSECA, S. L. D. **Avaliação de tendências de longo prazo na execução orçamentária do Ministério da Educação entre 2003 e 2022**. Brasília: Ipea, mar. 2024. (Texto para Discussão, n. 2976).

FONSECA, S. L. D.; VAZQUEZ, D, A. **Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação: 2014-2024**. 27 p. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-236202>. Acesso em: 8 maio 2026.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2019. (Texto para Discussão, n. 2497). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9354>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ROSSI P.; DWECK E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00194316>.

SILVA, I. A. **Primeiro ano de implementação da complementação-VAAR do Novo Fundeb: desafios e legados para uma educação com equidade**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

VAZQUEZ, D. A. **Execução local sob regulação federal: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros**. São Paulo: Annablume, 2012.

VAZQUEZ, D. A. O Plano Temer/Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC 241. **Plataforma Política Social**, 18 jul. 2016. Disponível em: https://mail.sinteps.org.br/images/fique-por-dentro/pec_55/Artigo%20Vazquez%20-%20DesmonteSocialPlanoTemer_PEC241%20-%20Set%202016.pdf. Acesso em: 30 jun. 2025.

VAZQUEZ, D. A.; SCHLEGEL, R. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 38, p. 1-32, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>.

VAZQUEZ, D. A.; SCHLEGEL, R. Do Bolsa Família ao arcabouço fiscal: perspectivas sobre a agenda social do terceiro governo Lula. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, p. 1-7, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT108623>.

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Brasília: Ipea, out. 2024. (Texto para Discussão, n. 3048). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td3048-port>. Acesso em: 27 nov. 2024.

EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS (2014-2024)^{1,2}

Daniel Arias Vazquez³
Sergio Luiz Doscher da Fonseca⁴
Paulo Meyer Nascimento⁵

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as emendas parlamentares (EPs) passaram a ocupar espaço crescente no orçamento federal brasileiro, sobretudo no interior das despesas discricionárias. Em estudo comparado sobre o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Tollini e Mendes (2024) observaram que, entre os casos analisados, o Brasil se distingue pelo amplo poder conferido aos parlamentares para alterar a alocação de recursos, em especial mediante emendas voltadas às bases eleitorais. Esse movimento ganhou relevo justamente em um contexto de forte compressão das dotações discricionárias dos ministérios, inclusive do Ministério da Educação (MEC), sob o efeito do ajuste fiscal, do teto de gastos e, mais recentemente, das regras do novo regime fiscal sustentável (Rossi e Dweck, 2016; Vazquez e Schlegel, 2023).

Convém lembrar que a própria possibilidade de apresentação de EP ao orçamento decorre do arranjo constitucional brasileiro, no qual o Poder Legislativo participa da apreciação da lei orçamentária anual e pode propor alterações compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 1988). Além disso, no caso da educação federal, o crescente protagonismo das EPs merece atenção específica.

1. Ao contrário de outros estudos nesta coletânea que estendem sua análise até 2025, este capítulo delimita-se ao período de 2014 a 2024. Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de calcular indicadores *per capita* utilizando os censos da educação básica e superior. Uma vez que a edição de 2025 do censo da educação superior não estava disponível até a conclusão desta análise, optou-se por manter o recorte em 2024 para garantir a consistência e a comparabilidade dos dados entre as instituições.

2. Os autores agradecem bastante a dois pareceristas cujas recomendações e observações ajudaram a melhorar muito este capítulo. Eventuais erros e omissões remanescentes são de total responsabilidade dos autores.

3. Professor associado da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: dvazquez@unifesp.br.

4. Analista de planejamento e orçamento na Disoc/Ipea. *E-mail*: sergio.fonseca@ipea.gov.br.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea; e coordenador de educação da Disoc/Ipea à época da elaboração deste capítulo. *E-mail*: paulo.nascimento@ipea.gov.br.

Universidades federais e institutos federais são financiados majoritariamente por dotações alocadas pelo Poder Executivo e distribuídas, em sua parcela discricionária, segundo critérios técnico-administrativos. A expansão recente das EPs introduz, porém, uma segunda lógica de alocação de recursos, vinculada à representação política e às estratégias territoriais dos parlamentares. Em consequência, a maior presença das EPs pode alterar tanto o peso relativo dessa fonte no orçamento das instituições quanto o padrão distributivo dos recursos recebidos.

Esse movimento não se restringe ao orçamento das instituições federais de ensino. Em análise paralela sobre as emendas destinadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme capítulo 6 deste livro, os autores mostraram que a expansão desses recursos também alcançou a educação básica, com padrões de alocação marcados por forte variabilidade territorial e por tensões entre critérios de equidade e lógica político-distributiva. A presente análise dialoga com esse diagnóstico mais amplo, mas o faz a partir de um recorte distinto: o orçamento discricionário das universidades federais e dos institutos federais.

Este capítulo examina, pois, o papel da expansão das EPs no financiamento das 69 universidades federais e dos 38 institutos federais entre 2014 e 2024. Mais especificamente, busca responder a duas questões. A primeira é de natureza fiscal: qual foi o peso das EPs nas despesas discricionárias dessas instituições em um contexto de retração das dotações do MEC? A segunda é de natureza distributiva: os recursos provenientes de EPs alteraram o padrão de equidade observado nos repasses orientados por critérios técnicos adotados pelo MEC?

A hipótese central é de que as EPs se tornaram uma fonte complementar cada vez mais relevante para o orçamento discricionário das universidades e dos institutos federais, especialmente para despesas de capital, embora com crescimento também importante no custeio ao longo do período, acompanhando a tendência observada para o MEC como um todo, conforme demonstraram Vazquez e Fonseca (2026). Ao mesmo tempo, espera-se que sua distribuição seja mais desigual que a das demais dotações do MEC, uma vez que as matrizes de alocação ministeriais buscam algum grau de padronização e previsibilidade, ao passo que o acesso às emendas depende de fatores político-institucionais, territoriais e relacionais.

Dado o ineditismo do que é feito neste trabalho, convém explicitar ainda expectativas empíricas mais específicas. À luz da literatura sobre emendas e da própria dinâmica político-territorial desses recursos, é plausível supor que as EPs tendam a se concentrar em instituições situadas em estados menos populosos, com maior volume potencial de recursos *per capita* por parlamentar, bem como em instituições localizadas em grandes colégios eleitorais, onde há maior acesso aos parlamentares e relações destes com suas bases. Também se poderia esperar que, diante da compressão das dotações regulares do MEC, as emendas assumissem

papel simultaneamente complementar e parcialmente substitutivo, sobretudo em investimentos e, de modo crescente, no custeio – até mesmo para a manutenção de atividades relevantes, como a assistência estudantil, como sugere Schmidt (2025).

Para avançar no que se propõe, este capítulo está estruturado em cinco seções, com esta breve introdução como ponto de partida. A seção 2 sintetiza o marco analítico do estudo, articulando o modelo técnico de orçamento das redes federais, a restrição fiscal do período recente e a expansão das EPs. A seção 3 apresenta a metodologia e os indicadores utilizados. A seção 4 expõe os resultados, em duas dimensões: fiscal e distributiva. A seção 5 reúne as considerações finais.

2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, RESTRIÇÃO FISCAL E EXPANSÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

O orçamento das universidades federais e dos institutos federais combina forte centralidade da União com mecanismos administrativos de distribuição de recursos. Em ambas as redes, a maior despesa é o pagamento de pessoal – ativo e inativo, a qual é paga diretamente pela União e não passa pelos ordenadores de despesas dessas instituições. Estas têm autonomia para definir os critérios para o preenchimento de vagas abertas, mas dependem de autorização do MEC para abri-las e do Tesouro Nacional para que sejam pagos os vencimentos de seus servidores.

Há, contudo, uma alocação anual de orçamento do MEC para despesas de capital e de custeio (exceto pessoal) das universidades federais e dos institutos federais que segue outra dinâmica. Esse quinhão, mormente chamado coloquialmente de orçamento discricionário (em oposição à parcela destinada a cobrir despesas obrigatórias das instituições de ensino, preponderantemente o pagamento de pessoal), é definido na peça orçamentária anual para o MEC e, contingenciamentos à parte, distribuído por este entre as instituições de ensino. Esse recurso, sim, é gerido (à medida que é liberado ao longo do ano) pelas reitorias. Historicamente, o montante a ser recebido por cada instituição tem sido definido por regras administrativas que, a despeito de variações pontuais, transcendem mandatos.

No caso das universidades, a matriz de orçamento e outros custeios e capital (matriz OCC) – também conhecida como matriz Andifes, por ter sido desenvolvida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em parceria com o MEC – orienta a alocação de recursos de custeio e capital a partir de indicadores associados à oferta e à produção acadêmica, com destaque para o valor aluno-equivalente (Andifes, 1994). Nos institutos federais, desempenha função análoga à matriz de distribuição orçamentária, frequentemente chamada de matriz Conif, dada a participação central, em sua formulação, do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif). Tal como sua congênera e guardadas suas especificidades, a matriz Conif é ancorada em indicadores de matrícula-equivalente e

de estrutura de oferta (Conif, 2022). Embora tais mecanismos estejam longe de resolver os problemas de subfinanciamento, eles foram concebidos precisamente para reduzir arbitrariedades e conferir maior transparência à distribuição dos recursos discricionários entre instituições (Amaral, 2008).

Essa lógica técnico-administrativa norteou o financiamento desses sistemas em seu período de expansão. Nas universidades federais, a ampliação de vagas e matrículas na esteira do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007 e com horizonte quinquenal (fora os atrasos de cronograma), elevou a demanda por infraestrutura, custeio e políticas de permanência. Essa expansão foi acompanhada pela adoção da política de cotas, que reservou 50% das vagas para egressos da escola pública, com critérios de renda e de pertencimento étnico-racial, reforçando o processo de democratização do acesso e, por consequência, ampliando também a pressão por maior orçamento de custeio, especialmente para a assistência estudantil (Brasil, 2012; Costa *et al.*, 2021).

Nos institutos federais, a expansão territorial foi ainda mais intensa, especialmente entre 2007 e 2014, com a multiplicação de *campi* e a interiorização da oferta. Em ambas as redes, portanto, a ampliação do acesso elevou a necessidade de orçamento regular e previsível, ainda que com perfis parcialmente distintos: nas universidades, a pressão por custeio e por políticas de permanência tende a ganhar maior centralidade; nos institutos federais, a expansão recente da infraestrutura ajuda a compreender a persistência de demandas por investimentos (Daros, 2023; Faveri, Petterini e Barbosa, 2018).

Esse processo, contudo, passou a conviver com forte restrição fiscal. A partir de meados da década de 2010, as despesas discricionárias do MEC sofreram retração significativa, fenômeno associado ao ajuste fiscal e posteriormente ao regime do teto de gastos (Brasil, 2015b). Mesmo após a substituição desse regime pelo chamado novo arcabouço fiscal (Brasil, 2023), a expansão real das despesas primárias continuou submetida a limites estritos. Em consequência, a pressão sobre os orçamentos discricionários das universidades e dos institutos federais permaneceu elevada.

Foi nesse ambiente que as EPs se tornaram mais relevantes. A consolidação do orçamento impositivo ampliou a previsibilidade de execução das emendas individuais e de bancada, fortalecendo o poder alocativo do Legislativo. As emendas individuais tornaram-se obrigatórias com a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 (Brasil, 2015a), enquanto as emendas de bancada adquiriram caráter impositivo com a EC nº 100/2019 (Brasil, 2019). Posteriormente, a EC nº 126/2022 (Brasil, 2022) elevou o limite das emendas individuais. Essas mudanças não apenas ampliaram o volume potencial de recursos distribuídos por essa via, como também

consolidaram uma lógica institucional⁶ (Almeida, 2025), que é distinta daquela que orienta os repasses do MEC.

Essa diferença é relevante para a interpretação dos resultados. Enquanto as matrizes Andifes e Conif procuram distribuir recursos a partir de parâmetros técnico-administrativos, as emendas obedecem a uma lógica político-territorial. Como deputados e senadores dispõem de limites financeiros uniformes para apresentar emendas, independentemente do tamanho populacional de seus estados, a distribuição agregada tende a reproduzir – e por vezes ampliar – as assimetrias de representação existentes no Congresso Nacional. Estados menos populosos podem dispor de maior volume potencial de recursos *per capita* por parlamentar. Além disso, há tendência de direcionamento das emendas às bases eleitorais, privilegiando instituições localizadas em colégios eleitorais maiores ou em regiões em que há algum representante no Congresso. Há ainda a possibilidade de competição interna entre instituições situadas no mesmo estado, ao mesmo tempo em que se pode favorecer instituições localizadas em unidades da federação com menor número de alternativas concorrentes. Assim, a expansão das EPs não implica apenas maior participação do Legislativo no financiamento das redes federais de ensino, mas também a introdução de uma lógica distributiva diversa daquela associada aos critérios técnicos de repasses do MEC.

3 METODOLOGIA

A análise cobre o período de 2014 a 2024 e considera como universo as 69 universidades federais e os 38 institutos federais existentes nesse período. O foco recai exclusivamente sobre as despesas discricionárias empenhadas em cada exercício, e não sobre o orçamento total das instituições. Esse recorte é chave para o problema de pesquisa, pois é justamente na esfera discricionária que se localiza a disputa entre dotações regulares do MEC e recursos alocados por EPs.

A base de dados foi construída a partir das informações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), por meio da área de Consulta Livre do Painel do Orçamento Federal, cuja execução orçamentário-financeira se apoia nos registros do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). As despesas discricionárias empenhadas em cada exercício foram identificadas pela variável execução orçamentária financeira (EOF). Por sua vez, as EPs, seguindo a estratégia utilizada por Vazquez e Fonseca (2026), foram identificadas principalmente por meio dos identificadores de resultado primário (RP) associados a essa

6. O pano de fundo institucional dessa expansão tornou-se mais complexo com a contestação judicial do chamado orçamento secreto e a afirmação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da exigência de maior transparência e aderência constitucional na execução das emendas (STF [...], 2022). Como resposta parcial a esse novo ambiente institucional, o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 210/2024, buscando disciplinar mais claramente a proposição e a execução das emendas parlamentares no orçamento federal (Brasil, 2024).

origem do gasto (especialmente RP6, RP7, RP8 e RP9) e, de forma complementar, pelos planos orçamentários (POs) específicos a ela vinculados (Brasil, 2025).

No jargão do orçamento federal, o identificador de RP classifica a programação segundo seu enquadramento fiscal e orçamentário, enquanto o PO funciona como desdobramento gerencial da ação, permitindo distinguir finalidades, recortes e formas específicas de acompanhamento dentro de uma mesma dotação (Brasil, 2025). Essa combinação entre RP e PO é necessária porque a identificação das EPs não foi homogênea ao longo de toda a série: em parte do período, determinadas modalidades de emenda já contavam com código próprio de RP; em outra parte, permaneciam registradas no interior das despesas discricionárias gerais, sendo rastreáveis sobretudo por meio do PO (Brasil, [s. d.]).

Como limitação dos anos iniciais da série, a identificação das EPs é menos completa em 2014 e 2015 para alguns tipos de emenda, em razão do padrão então vigente de registro orçamentário. As despesas com emendas de bancada e de comissão não foram consideradas nesses dois anos, devido à ausência de código de PO ou de categoria de resultado da EOF que permitisse identificá-las com segurança. Trata-se de limitação decorrente menos do sistema de informação em si do que da própria insuficiência, naquele momento, dos instrumentos de classificação e rastreamento da execução orçamentário-financeira das emendas (Brasil, [s. d.]). Essa restrição afeta a mensuração dos primeiros anos, mas não compromete a tendência geral observada ao longo da série.

Vale ressaltar que apenas as emendas individuais passaram desde cedo a contar com codificação própria no campo do resultado primário, sob o código RP6, o que permitia distingui-las das despesas financeiras (RP0), das despesas primárias obrigatórias (RP1) e das demais despesas primárias discricionárias, usualmente classificadas como RP2 (Brasil, 2025). Segundo regra adotada pela Controladoria-Geral da União (CGU) para identificação histórica das emendas no *Portal da Transparência*, as emendas de bancada aparecem, em 2016, por meio de dois POs: a) Emenda de Bancada – Apêndice Prioridades e Metas (EBPM), referente à parcela impositiva vinculada ao apêndice de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e b) Emenda de Bancada (Eban), referente à parcela não impositiva. Por sua vez, de 2017 a 2019, as emendas passam a ser identificadas também por RP7 na parcela impositiva, permanecendo a parcela não impositiva rastreável por PO. Em 2020, esse padrão ainda convive com identificação por PO. Finalmente, de 2021 em diante, a modalidade já aparece diretamente como RP7. As emendas de comissão e de relator, por sua vez, também passaram por um período em que sua identificação dependia de PO, até ganharem codificação própria como RP8 e RP9 (Brasil, [s. d.]).

Foi essa transição incompleta entre identificação por PO e identificação por RP próprio que tornou menos preciso o mapeamento dessas modalidades de emenda nos primeiros anos da série. A despeito das dificuldades adicionais que se impõem à análise, essa evolução da classificação dialoga, do ponto de vista institucional, com a própria transformação do regime jurídico das emendas. As emendas individuais (RP6) tornaram-se impositivas com a EC nº 86/2015 (Brasil, 2015a); as emendas de bancada estadual (RP7), com a EC nº 100/2019 (Brasil, 2019); e as emendas de comissão (RP8) passaram a integrar o regime de execução obrigatória no desenho constitucional atualmente vigente, consolidado após a EC nº 126/2022 (Brasil, 2022). Já as emendas de relator (RP9) tiveram importância decisiva na série recente, mas devem ser tratadas como categoria histórica específica, associada ao arranjo que prevaleceu sobretudo entre 2020 e 2023 (Brasil, [s. d.]). Faria (2023) destaca as mudanças institucionais ocorridas ao longo da consolidação do orçamento impositivo e da diferenciação, no sistema orçamentário, entre emendas individuais, de bancada, de comissão e de relator.

Para os fins comparativos deste estudo, o contraponto relevante às emendas é justamente o conjunto de despesas discricionárias não identificadas como emenda, inscrito em RP2. Porém, deve-se ressaltar que o RP2 não se confunde com “não emenda” em sentido absoluto: ele corresponde à categoria geral das despesas primárias discricionárias e, em certos anos, também abrigou parcelas de emendas ainda não plenamente destacadas por código próprio de resultado primário (Brasil, 2025). Essa é a razão pela qual a identificação por PO se torna indispensável para separar, com maior acuidade, EPs e dotações discricionárias regulares do MEC.

Além da base orçamentária, o estudo mobiliza bases complementares para construir os indicadores *per capita* e qualificar a comparação distributiva entre instituições. No caso das universidades federais, utilizam-se as matrículas de graduação informadas anualmente pelo Censo da Educação Superior, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). No caso dos institutos federais, combinam-se as matrículas da graduação, extraídas desse mesmo censo, com as matrículas do ensino médio integrado/técnico, obtidas no Censo Escolar da educação básica, também realizado pelo INEP. A incorporação dessas bases é necessária porque os institutos federais operam em uma estrutura de oferta mais diversificada, que articula educação profissional técnica de nível médio e educação superior. Com isso, o denominador dos indicadores *per capita* procura refletir, ainda que de forma simplificada, a escala de atendimento efetivamente coberta pelas despesas discricionárias de cada rede.

Registre-se, porém, que os indicadores *per capita* não devem ser interpretados como medida de gasto aluno/ano em sentido estrito. No numerador, consideram-se apenas despesas discricionárias; no denominador, utilizam-se as matrículas de graduação,

no caso das universidades, e as matrículas da graduação e do ensino médio integrado/técnico, no caso dos institutos federais. Trata-se, portanto, de um indicador relacional, útil para comparar padrões distributivos entre fontes de recursos e entre instituições de portes distintos, e não de uma medida abrangente de custo educacional.⁷ Seu propósito não é estimar o custo efetivo por estudante, mas capturar diferenças na disponibilidade relativa de recursos discricionários entre instituições e entre canais de financiamento.

A estratégia analítica deste trabalho se organiza em duas dimensões. A primeira é fiscal. Nela, examina-se, de um lado, a evolução do peso das EPs nas despesas discricionárias das universidades e dos institutos federais e, de outro, a composição desses recursos segundo tipo de despesa, distinguindo custeio e capital. A análise recorre a séries agregadas por origem dos recursos e por tipo de despesa, além de diagramas de caixa⁸ das participações das EPs no orçamento discricionário total das instituições, ano a ano e no agregado do período. A segunda dimensão é distributiva. Nela, comparam-se os valores *per capita* oriundos das EPs com aqueles provenientes das demais dotações do MEC, mobilizando-se também medidas sintéticas de desigualdade – em especial, o coeficiente de Gini⁹ – das despesas discricionárias *per capita*, segundo a origem dos recursos, para aferir heterogeneidades horizontais na distribuição dos recursos entre instituições.

Em suma, para a visualização dos resultados, mobilizam-se séries consolidadas nacionais, tabelas-síntese, medidas de desigualdade e diagramas de caixa, que permitem destacar tanto a evolução temporal dos indicadores quanto a dispersão dos casos e a presença de *outliers*, isto é, casos cujo padrão de recebimento se distancia significativamente do conjunto.

7. Para uma avaliação mais completa sobre o custo aluno/ano nas universidades, recomenda-se o estudo de Bielschowsky e Amaral (2022). Esse levantamento é ainda mais complexo no caso dos institutos federais, cuja oferta conjunta de ensino médio e superior dificulta um cálculo mais exato do gasto aluno/ano. Para estimar o custo aluno/ano seria necessário um estudo mais detalhado, tal como fizeram Costa e Raupp (2023) apenas para um *campus* do Instituto Federal de Santa Catarina. Tal esforço é incompatível com um estudo comparado, ultrapassando o escopo desta pesquisa.

8. No que se refere aos diagramas de caixa, tal instrumento é útil para identificar instituições cujo padrão de participação das emendas parlamentares no orçamento discricionário, ou cujo nível de recursos *per capita*, afasta-se de maneira sistemática do comportamento predominante no conjunto analisado. Para identificação de *outliers*, seguimos os parâmetros que Peres (2022) aponta como padrões convencionalmente utilizados. Aplicando os valores-padrão, consideramos *outliers* as instituições que apresentaram valores superiores ou inferiores ao limite de 1,5 vez a distância entre o primeiro e o terceiro quartis. Esses limites mínimo e máximo teóricos são representados pelas hastes do diagrama de caixa.

9. Embora possa ser aplicado para qualquer distribuição de valores, esse índice é mais utilizado na análise sobre desigualdades na renda, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda (extremo em que todos têm a mesma renda) e 1 representa a completa desigualdade (quando uma pessoa concentra toda a renda e as demais nada possuem). O cálculo é efetuado a partir da razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz, sendo numerador a área entre a curva e a linha de 45° dividida pela área total do triângulo e o denominador formado pelos eixos e a linha de 45°. Essa metodologia foi utilizada por Vazquez (2012, 2014) para analisar o orçamento da educação e da saúde no Brasil.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da análise sobre o papel das EPs no orçamento discricionário das universidades federais e dos institutos federais entre 2014 e 2024. O ponto de partida é a evolução agregada desse financiamento no período, de modo a situar o avanço das emendas no contexto mais amplo de retração das dotações regulares do MEC.

Para isso, as despesas discricionárias são decompostas em três componentes: i) os recursos oriundos das EPs; ii) os demais repasses discricionários do MEC; e iii) a soma de ambos. Essa desagregação permite observar, em valores totais e *per capita*, não apenas o crescimento das emendas como fonte de recursos, mas também os limites desse crescimento diante da compressão do orçamento discricionário regular.

Na sequência, a análise examina a dimensão fiscal do problema, destacando o peso das emendas nos orçamentos discricionários das instituições e sua distribuição entre custeio e capital. Interessa, aqui, verificar em que medida as emendas passaram a funcionar como reforço do orçamento ordinário e se esse reforço se concentrou nas despesas de investimento ou de custeio.

Por fim, aborda-se a dimensão distributiva, comparando a distribuição dos recursos via emendas com aquela associada às demais dotações do MEC. O objetivo é avaliar se a expansão das emendas alterou o padrão de desigualdade entre instituições e, com isso, tensionou a lógica mais padronizada que caracteriza a alocação técnico-administrativa dos recursos ministeriais.

4.1 Tendência geral: retração das dotações do MEC e expansão das EPs

A primeira evidência do período é a retração das despesas discricionárias totais das duas redes federais de ensino. Em valores reais, o montante executado caiu tanto nas universidades quanto nos institutos federais entre 2014 e 2024. Nas universidades, as despesas discricionárias totais passaram de R\$ 12,9 bilhões para R\$ 7,9 bilhões, o que corresponde a uma redução de cerca de 39%. Nos institutos federais, a queda foi de 40%, saindo de R\$ 5,0 bilhões para R\$ 3,0 bilhões. Em ambos os casos, a recomposição observada em 2022 e, sobretudo, em 2023 não foi suficiente para reverter a trajetória de compressão acumulada no período.

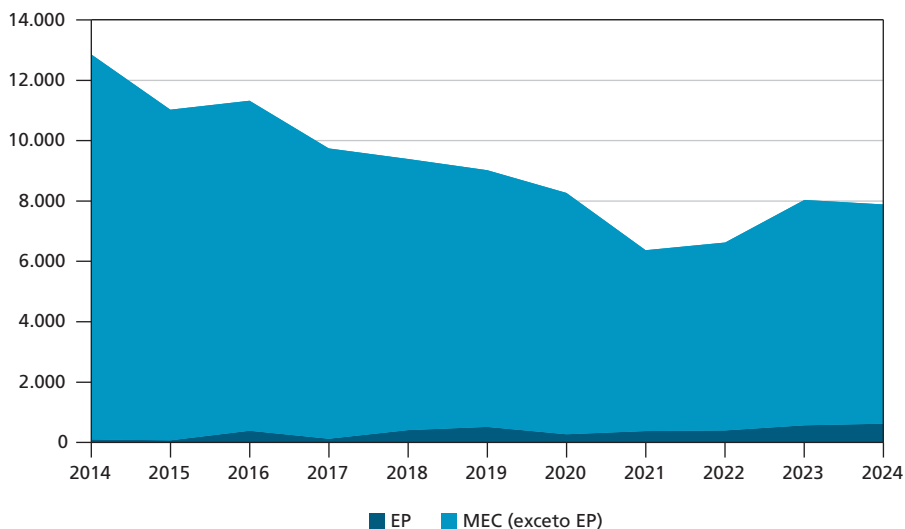
O gráfico 1 mostra a evolução dos recursos oriundos das EPs e das demais dotações do MEC (exceto EPs) destinadas aos orçamentos das universidades (gráfico 1A) e dos institutos federais (gráfico 1B) durante o período analisado.

GRÁFICO 1

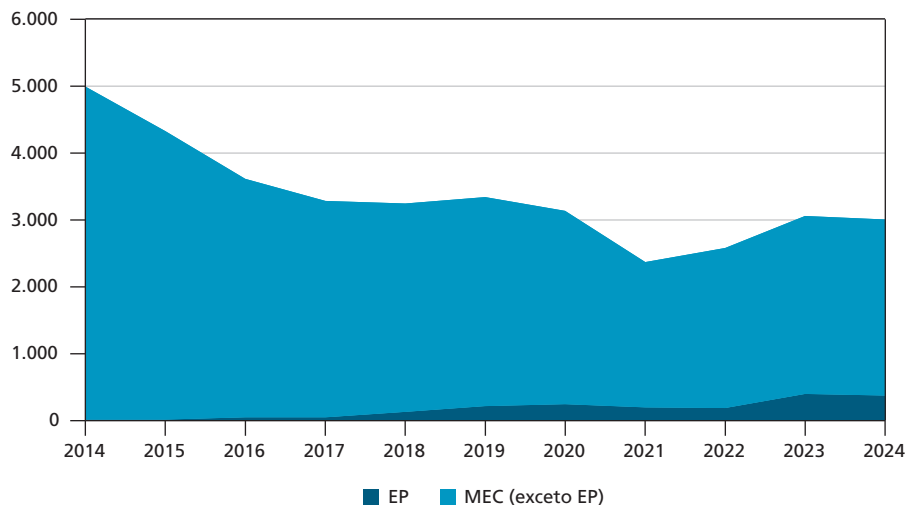
Despesas discricionárias totais por origem dos recursos nas redes federais de ensino (2014-2024)

(Em R\$ 1 milhão)

1A – Universidades federais



1B – Institutos federais



Fonte: Siop – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

O padrão mostrado no gráfico 1 é consistente com a retração das dotações discricionárias do MEC e com o crescimento paralelo das emendas já observado para o conjunto da pasta da educação (Vazquez e Fonseca, 2026). Nas universidades, o volume de recursos via EPs aumentou mais de cinco vezes no período; nos institutos federais, o crescimento foi ainda mais intenso, mais de 27 vezes, porém, partindo de base muito baixa. Ainda assim, o aumento das emendas não compensou a retração dos repasses discricionários regulares. Contudo, elas ganharam importância relativa em um contexto de contração das demais despesas discricionárias.

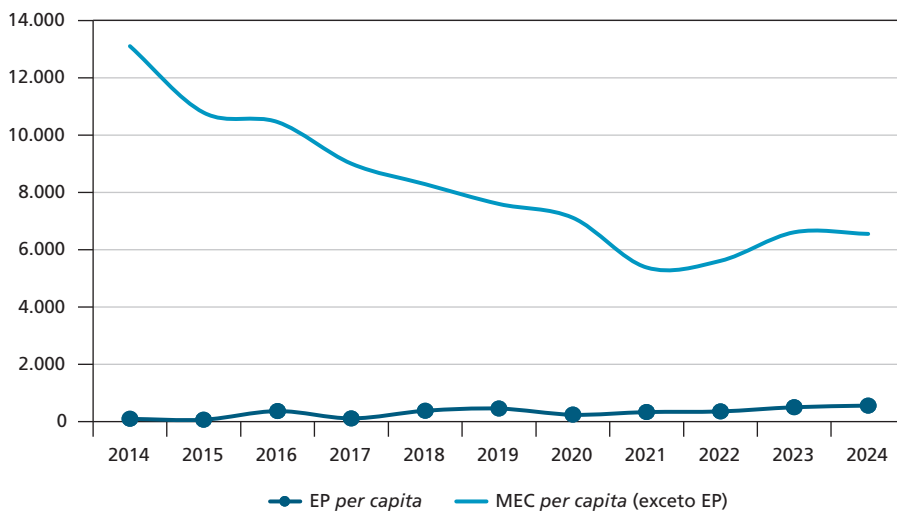
O mesmo diagnóstico se confirma quando se observam os valores *per capita*, plotados no gráfico 2. Nas universidades, as dotações *per capita* oriundas do MEC caíram de forma expressiva, enquanto os recursos *per capita* provenientes de EPs cresceram. Nos institutos federais, o comportamento foi semelhante, com forte aumento dos repasses *per capita* por emendas e redução das demais dotações orçamentárias. O resultado agregado, entretanto, foi de queda do valor *per capita* total disponível nas duas redes.

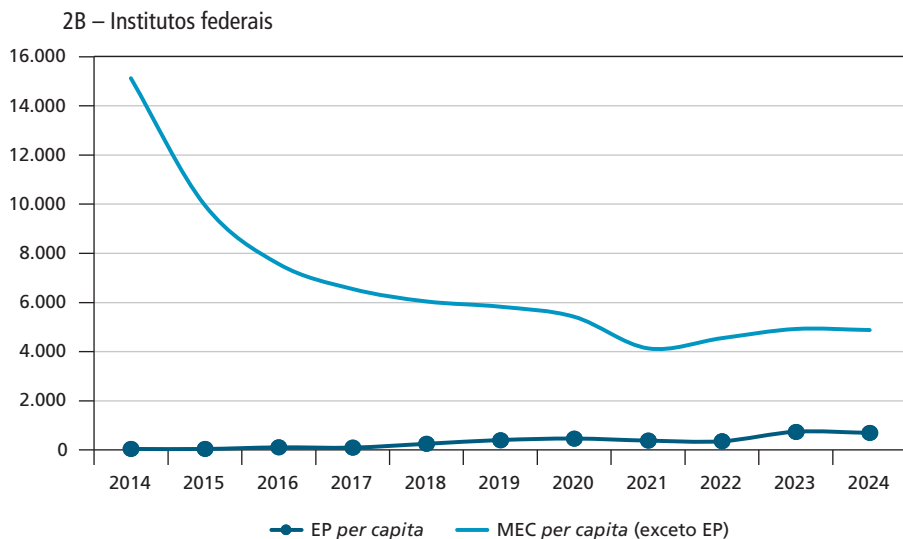
GRÁFICO 2

Despesas discricionárias *per capita* por origem dos recursos nas redes federais de ensino (2014-2024)

(Em R\$, valor anual)

2A – Universidades federais





Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

Esses resultados delimitam o problema central do capítulo. O ponto decisivo não é apenas que as emendas cresceram, mas que cresceram em contexto de contração das dotações discricionárias ordinárias do MEC. Por isso, seu peso relativo passou a ser maior e sua função complementar tornou-se mais visível na sustentação do financiamento das universidades e institutos federais.

4.2 Dimensão fiscal: peso das EPs e alteração da composição do gasto

A análise da dimensão fiscal mostra que a participação das EPs nas despesas discricionárias cresceu de forma expressiva ao longo da série. No conjunto das universidades federais, a participação agregada das EPs passou de 0,8% em 2014 para 7,9% em 2024. Nos institutos federais, o movimento foi ainda mais intenso, saindo de 0,3% para 12,4% no mesmo período. Trata-se, portanto, de uma fonte ainda minoritária no total das despesas discricionárias, mas já relevante o suficiente para alterar a composição do orçamento em diversos casos concretos.

Se, até aqui, buscou-se demonstrar que as emendas cresceram em meio à retração das dotações discricionárias regulares do MEC, o passo seguinte consiste em observar como esse crescimento se distribuiu entre universidades e institutos federais. O ponto central é que o avanço das EPs não foi homogêneo: embora a participação agregada tenha aumentado nas duas redes, esse movimento assumiu intensidade muito distinta entre instituições.

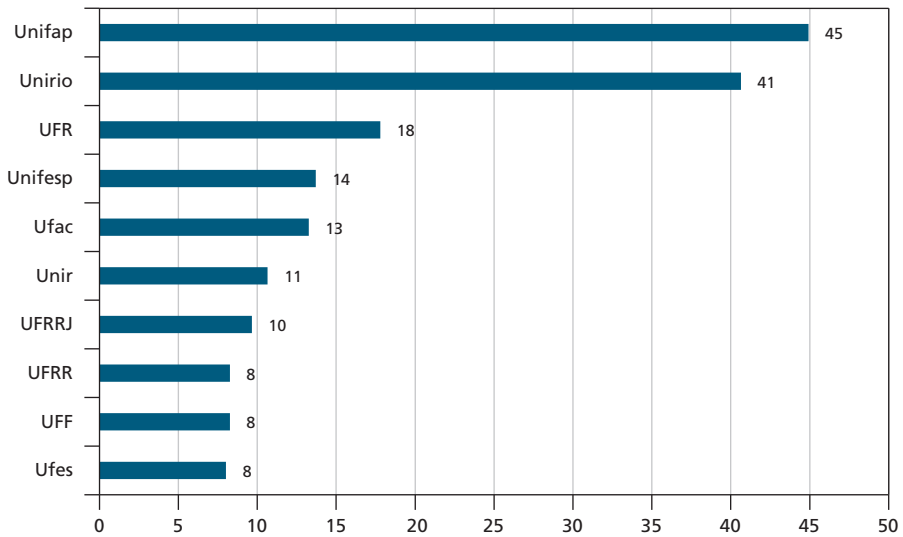
O gráfico 3 explicita essa assimetria para casos selecionados. A relação completa das universidades federais e dos institutos federais, ordenada pela participação média das EPs nas despesas discricionárias totais no período, encontra-se no apêndice A.

GRÁFICO 3

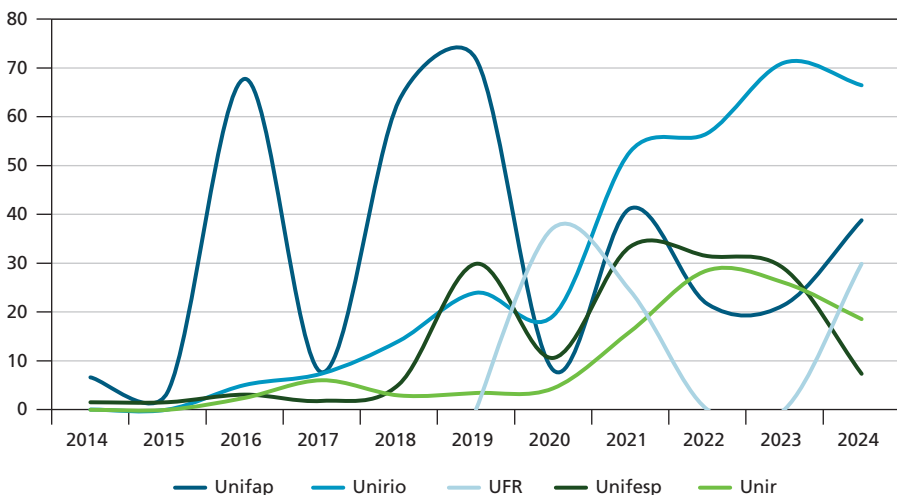
Participação das EPs nas despesas discricionárias totais: dez casos com maior incremento (2014-2024)

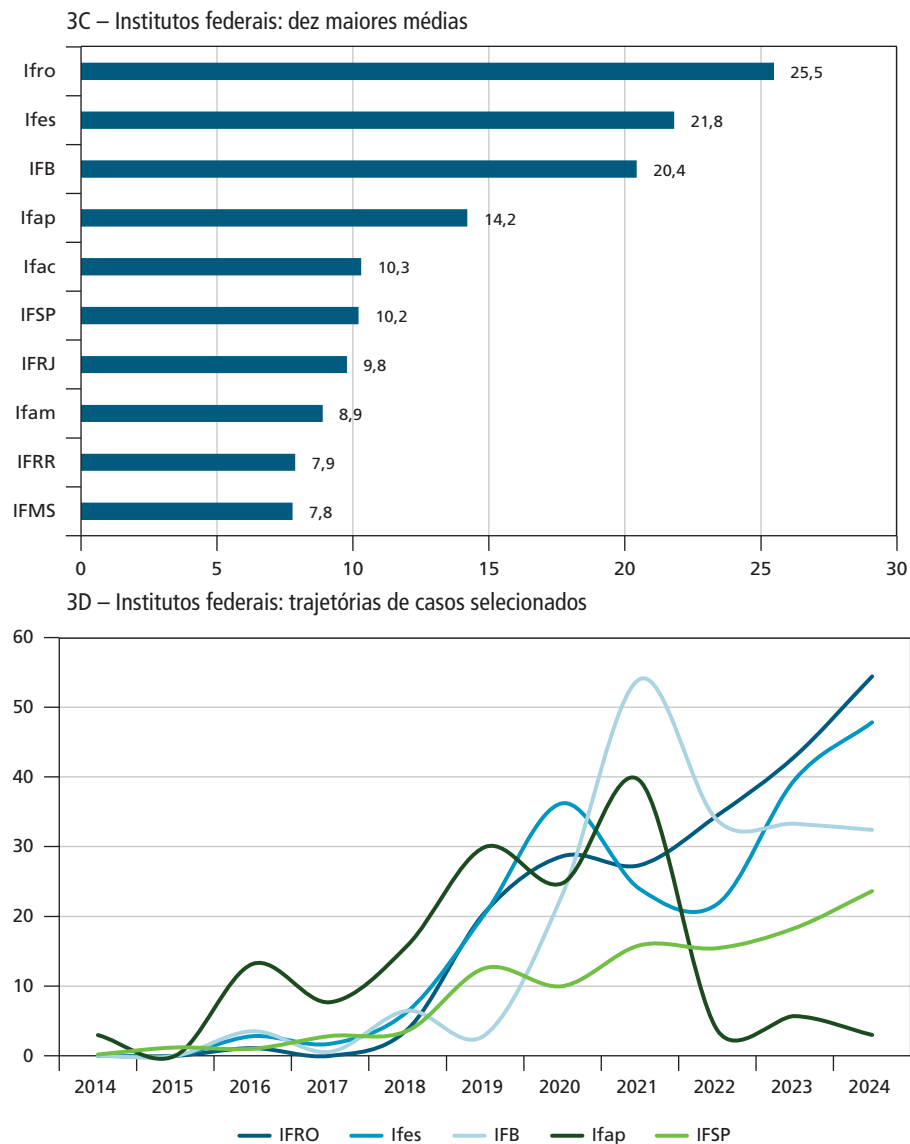
(Em %)

3A – Universidades federais: dez maiores médias



3B – Universidades federais: trajetórias de casos selecionados





Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opepodoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.
Elaboração dos autores.

No gráfico 3, quando olhamos as universidades individualmente, a Universidade Federal do Amapá (Unifap) e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) destacam-se com larga vantagem no consolidado de 2014 a 2024, seguidas por casos como Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e Universidade Federal do Acre (Ufac). Entre

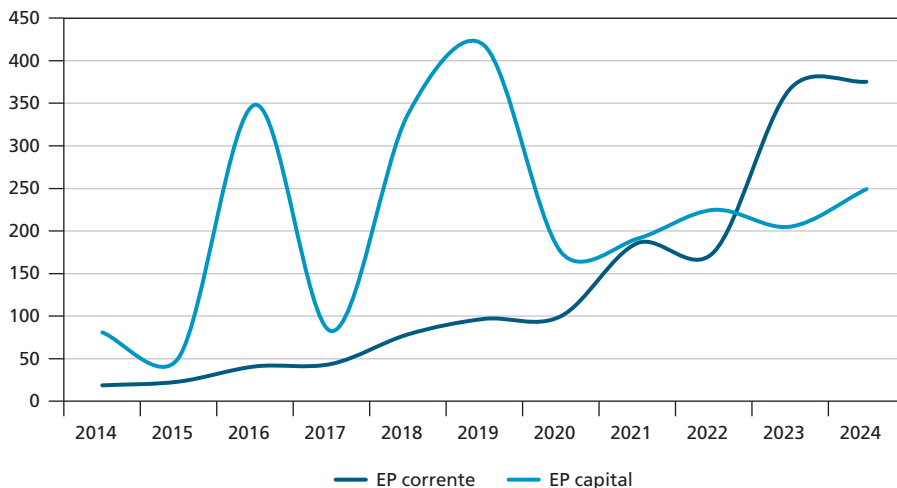
os institutos federais, sobressaem Instituto Federal de Rondônia (Ifro), Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), Instituto Federal de Brasília (IFB) e Instituto Federal do Amapá (Ifap). As trajetórias dos casos selecionados confirmam, ademais, o caráter irregular dessas participações: em várias instituições, o peso das EPs oscila fortemente de um ano para outro, o que é compatível com seu caráter mais *ad hoc* (Vazquez e Fonseca, 2026) e contrasta com a maior previsibilidade dos repasses distribuídos segundo parâmetros técnico-administrativos.

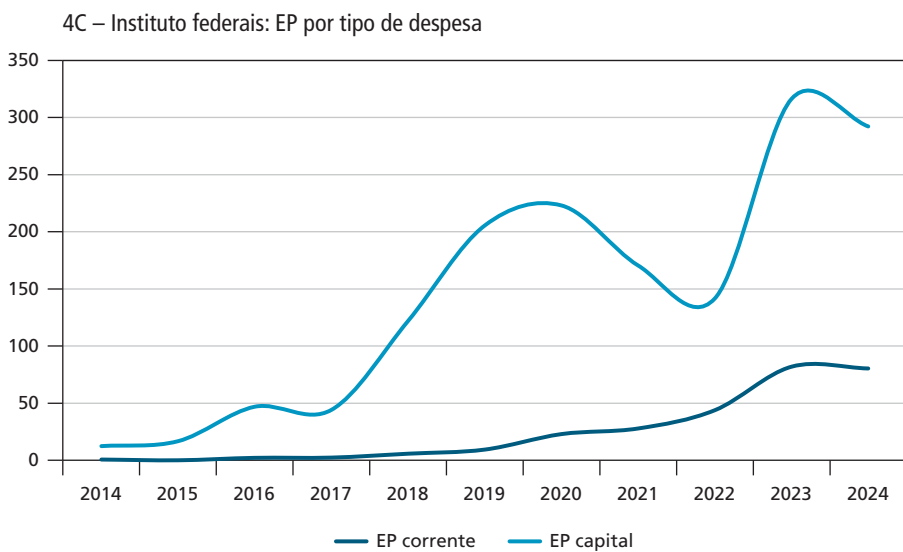
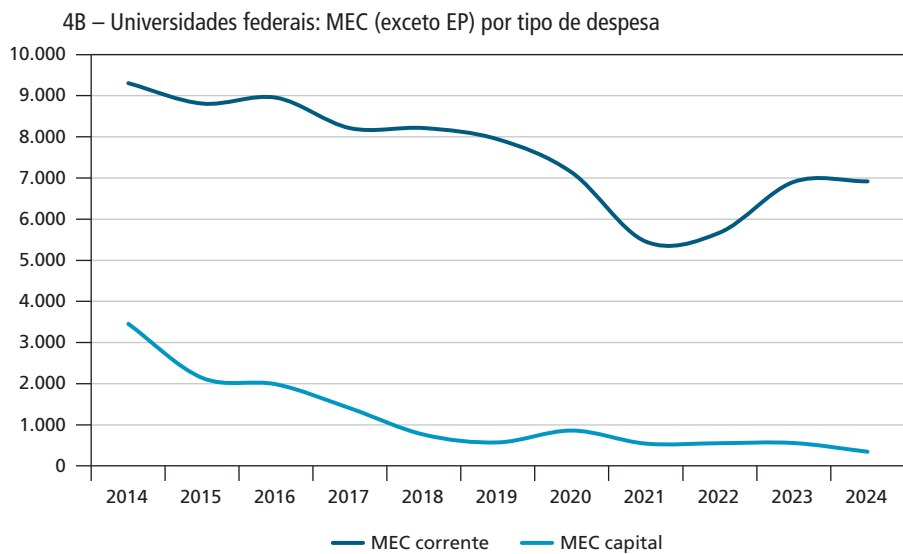
Uma vez identificada essa heterogeneidade, importa verificar em que tipo de despesa ela se materializou. A alteração mais relevante na composição do gasto está na combinação entre a forte compressão das dotações regulares do MEC, sobretudo em capital, e a expansão das EPs como fonte complementar de orçamento. Para demonstrar esse movimento, o gráfico 4 apresenta a evolução dos repasses por origem do recurso e tipo de despesa, em valores absolutos.

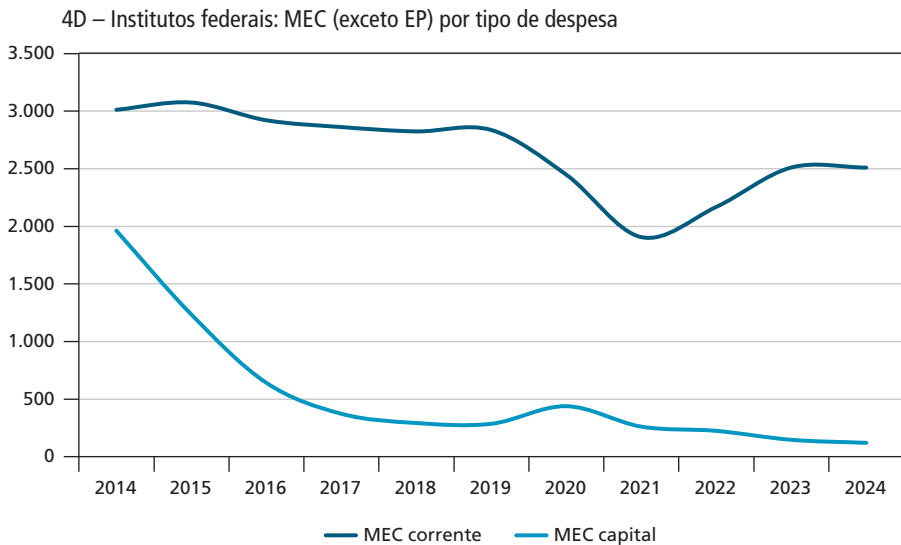
GRÁFICO 4

Evolução dos repasses discricionários por origem do recurso e tipo de despesa (2014-2024)
(Em R\$ 1 milhão)

4A – Universidades federais: EP por tipo de despesa







Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/operdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

O gráfico 4 mostra que, no conjunto do período, predominam as EPs destinadas a despesas de capital, sobretudo nos institutos federais. Nas universidades, 61% do total empenhado via EP entre 2014 e 2024 foi direcionado a capital; nos institutos federais, essa proporção alcançou 85%. Esse resultado é consistente com a ideia de que as emendas foram mobilizadas, em larga medida, para viabilizar obras, equipamentos e outros investimentos que se tornaram mais difíceis de sustentar com dotações regulares em um contexto de restrição fiscal persistente.

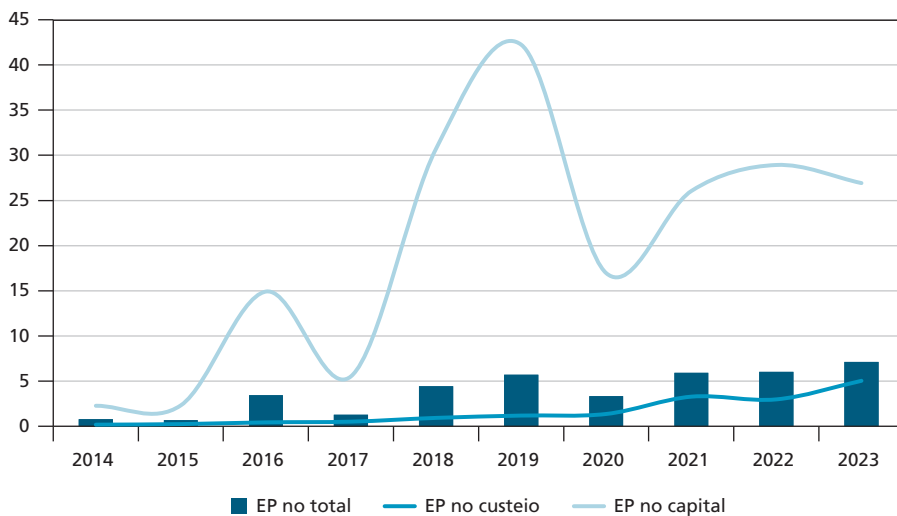
Ao mesmo tempo, o gráfico 4 revela um deslocamento importante no caso das universidades: as EPs destinadas ao custeio cresceram mais rapidamente e, nos dois últimos anos da série, ultrapassaram as de capital. Esse achado sugere mudança parcial na função desempenhada por essas emendas, que deixam de atuar apenas como complemento voltado a investimentos e passam também a reforçar o funcionamento cotidiano das instituições. Nos institutos federais, embora o custeio também cresça, o predomínio relativo do capital permanece mais nítido, o que parece compatível com a expansão mais recente da infraestrutura e com a capilaridade territorial da rede.

Esses movimentos tornam-se ainda mais claros quando se observa o peso relativo das EPs dentro de cada segmento do gasto. Não se trata apenas de saber para onde as emendas foram direcionadas, mas de medir o quanto passaram a representar no orçamento do custeio, do capital e do total das despesas discricionárias. Isso é mostrado no gráfico 5.

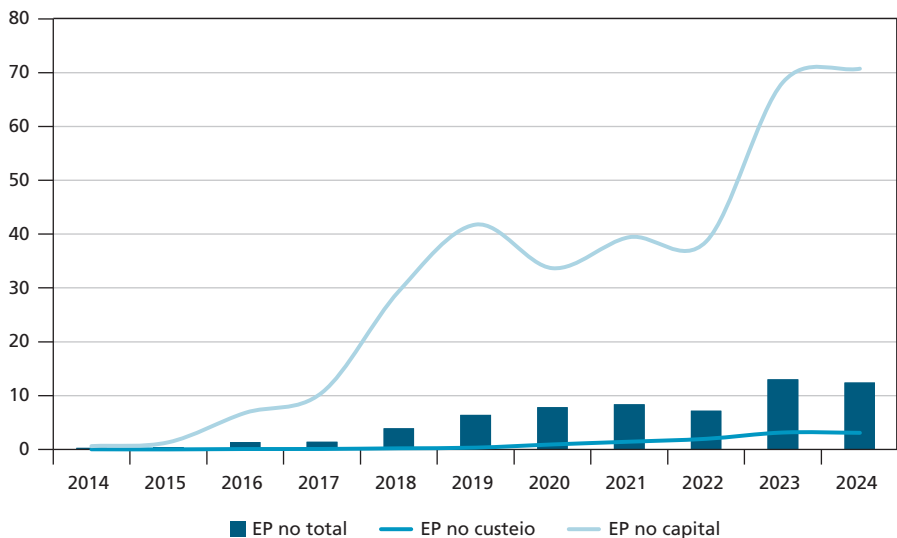
GRÁFICO 5

Participação das EPs nas despesas discricionárias de custeio, capital e total
(Em %)

5A – Universidades federais



5B – Institutos federais



Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

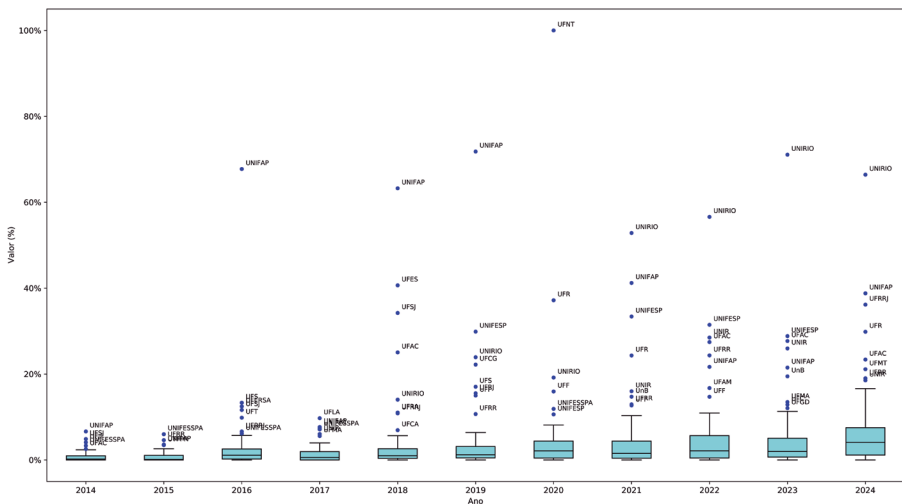
Elaboração dos autores.

Em termos proporcionais, o peso das EPs no orçamento do capital é particularmente expressivo. Nas universidades, elas chegaram a responder por mais de 40% das despesas de capital em anos como 2019 e 2024. Nos institutos federais, essa proporção foi ainda mais elevada, aproximando-se de 70% nos anos finais da série. Por sua vez, no custeio, o crescimento foi mais gradual, mas contínuo, especialmente nas universidades. Isso não significa que o orçamento discricionário dessas instituições tenha passado a depender majoritariamente de emendas; significa, isto sim, que sua presença já se tornou decisiva em segmentos específicos do gasto, sobretudo nos investimentos.

Para encerrar a dimensão fiscal, convém voltar à trajetória agregada da distribuição entre instituições. Os gráficos 6 e 7 cumprem esse papel ao apresentarem, separadamente para universidades e institutos federais, diagramas de caixa (também usualmente chamados de *boxplots*) para cada ano da série e para o consolidado do período. Com isso, é possível observar não apenas a elevação da participação das EPs, mas também a persistência de forte dispersão e a recorrência de casos extremos ao longo do tempo.

GRÁFICO 6

Diagramas de caixa das participações das EPs no orçamento total das universidades federais (2014-2024)



Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Para melhor visualização, optou-se por excluir o caso da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UFNT) no ano 2020, pois ela estava ainda em implantação e recebeu apenas recursos de EPs nesse ano, correspondendo a 100%.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

da década de 2010, a cauda superior da distribuição se alonga e passa a incorporar mais casos de participação elevada das EPs. Em conjunto, os gráficos 6 e 7 reforçam a conclusão de que o avanço das emendas ocorreu de maneira marcadamente desigual entre instituições, o que será mais bem explorado na subseção seguinte.

Em síntese, a dimensão fiscal permite destacar três resultados principais. Primeiramente, as EPs cresceram de forma contínua e passaram a ocupar parcela maior das despesas discricionárias, sobretudo nos institutos federais. Em segundo lugar, a função das EPs permaneceu concentrada no orçamento de capital, embora o custeio tenha ganhado espaço, especialmente nas universidades. E o terceiro resultado refere-se ao fato de que esse avanço ocorreu de modo heterogêneo, tanto entre instituições quanto ao longo do tempo, sem convergir para um padrão distributivo homogêneo.

4.3 Dimensão distributiva: desigualdade na distribuição dos recursos *per capita*

Em termos distributivos, pode-se dizer que, grosso modo, as EPs parecem introduzir uma lógica menos padronizada que aquela operada pelas matrizes Andifes e Conif, costumeiramente utilizadas pelo MEC para distribuir entre as redes federais de ensino, a partir de parâmetros objetivos, a parcela discricionária de seu orçamento anual alocada às universidades e aos institutos federais. As medidas descritivas e de dispersão mostram, ano após ano, que os valores *per capita* oriundos das emendas apresentam maior variabilidade, distância mais pronunciada entre média e mediana e diferenças extremas mais elevadas entre decis e percentis superiores. Posto isso, ainda que as EPs representem parcela minoritária do orçamento discricionário total, sua expansão tende a ampliar a heterogeneidade entre universidades e institutos federais.¹⁰

As tabelas 1 e 2 sintetizam esse contraste para universidades e institutos federais, respectivamente, a partir de cinco estatísticas: i) primeiro quartil; ii) mediana; iii) terceiro quartil; iv) percentil 90; e v) coeficiente de variação (CV). O padrão é bastante claro ao longo de toda a série. Nas duas redes, os valores *per capita* oriundos das EPs exibem dispersão relativa muito superior àquela observada nas demais dotações do MEC. Isso aparece tanto nos CVs sistematicamente mais elevados quanto na maior distância entre a mediana e os percentis. A distribuição das EPs é marcada por cauda superior mais alongada e por presença mais frequente de casos que se afastam nitidamente do centro da distribuição, em comparação com a distribuição das demais dotações do MEC.

10. A preocupação com os efeitos distributivos das EPs sobre o orçamento da educação também aparece em outros níveis e canais de alocação federal. No caso das emendas ao FNDE, conforme capítulo 6 deste livro, os autores identificam distribuição espacial altamente concentrada e pouco aderente a critérios redistributivos estritos, resultado que reforça a pertinência de examinar, também no âmbito das universidades e dos institutos federais, em que medida a expansão das emendas tensiona padrões técnico-administrativos de repartição dos recursos.

No caso das universidades (tabela 1), a mediana dos valores *per capita* provenientes das EPs aumentou ao longo dos anos, mas os percentis superiores crescem de forma muito mais intensa, o que evidencia forte concentração relativa desses recursos em um subconjunto de instituições. Em 2024, por exemplo, a mediana das EPs *per capita* foi de R\$ 262, ao passo que o percentil 25 foi de 40% desse valor (R\$ 107) e o percentil 90 foi sete vezes maior (R\$ 1.865), diferença muito superior à observada nas dotações regulares do MEC. Nestas, a distribuição permanece bem mais comprimida: a mediana foi de R\$ 6.735 e o percentil 90, de R\$ 8.878 (apenas 30% maior). O contraste é ainda mais eloquente quando se observa o CV, que alcança 200,0 nas EPs, contra 37,3 nas dotações do MEC. Isso sugere que, mesmo quando o valor médio das emendas cresce, ele o faz de forma muito desigual entre instituições.

TABELA 1

Síntese distributiva das despesas discricionárias *per capita* das universidades federais, segundo a origem dos recursos (2014-2024)

Ano	EP	EP	EP	EP	EP	MEC	MEC	MEC	MEC	MEC	Total	Total	Total	Total	Total	
	P25	P50	P75	P90		CV	P25	P50	P75		P90	CV	P25	P50		P75
	R\$						R\$					R\$				
2014	0	25	128	311	184,67	9.397	12.457	15.997	25.787	52,50	9.453	12.732	16.090	26.290	52,47	
2015	0	10	95	270	204,78	8.373	10.191	13.350	19.646	43,57	8.373	10.308	13.350	20.024	43,58	
2016	22	95	336	777	426,57	8.079	10.007	12.406	16.424	38,86	8.380	10.331	12.963	17.231	39,07	
2017	0	41	172	294	161,40	6.928	8.292	10.904	14.633	38,42	7.066	8.309	10.983	15.044	37,91	
2018	31	83	194	1.040	280,56	6.775	7.857	9.809	12.196	34,56	6.965	8.194	10.522	12.903	32,96	
2019	34	105	245	1.137	320,90	6.301	7.283	9.458	10.663	30,48	6.794	7.669	9.784	12.237	32,75	
2020	34	145	319	615	164,44	6.052	7.256	8.818	10.399	28,56	6.106	7.552	8.862	10.920	27,99	
2021	27	84	301	823	236,97	4.514	5.487	6.636	7.578	29,67	4.853	5.555	6.968	8.216	31,23	
2022	31	135	354	929	228,85	4.855	5.961	7.075	7.923	27,26	5.107	6.257	7.366	9.716	28,96	
2023	54	195	366	1.254	294,85	5.458	6.794	8.336	9.445	29,34	5.955	7.376	8.940	10.210	31,70	
2024	107	262	561	1.865	200,02	5.397	6.735	8.102	8.878	37,26	5.909	7.324	8.649	10.164	36,83	

Fonte: Siop/MPOG; Censo da Educação Superior/Inep – Matrículas. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/dependoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06; <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

No caso dos institutos federais (tabela 2), o padrão é semelhante, embora com algumas especificidades. Também aqui as EPs apresentam dispersão muito mais elevada que os repasses regulares do MEC, mas a cauda superior da distribuição se alonga mais claramente a partir de 2019, acompanhando o avanço mais forte dessas emendas no orçamento da rede. Em 2024, a mediana das EPs *per capita* foi de R\$ 258, enquanto o percentil 90 chegou a R\$ 1.340, com CV de 185,3. Nas dotações do MEC, em contraste, a mediana foi de R\$ 5.073 e o percentil 90, de R\$ 6.351, com CV de 16,4. Assim como nas universidades, o total das despesas

discricionárias *per capita* permanece menos desigual que as EPs isoladamente, o que se explica pelo peso ainda predominante das demais dotações do MEC no orçamento discricionário das instituições.

TABELA 2

Síntese distributiva das despesas discricionárias *per capita* dos institutos federais, segundo a origem dos recursos (2014-2024)

Ano	EP	EP	EP	EP	EP	MEC	MEC	MEC	MEC	MEC	Total	Total	Total	Total	Total
	P25	P50	P75	P90		P25	P50	P75	P90		P25	P50	P75	P90	
	R\$					R\$					R\$				
2014	0	0	45	202	241,51	13.374	15.173	19.733	24.771	34,60	13.374	15.173	19.758	24.771	34,62
2015	0	0	49	120	202,70	8.694	10.476	11.697	14.380	23,16	8.755	10.476	11.707	14.402	23,15
2016	0	70	225	306	150,14	6.960	7.982	9.076	10.963	27,31	7.195	8.059	9.335	11.098	27,31
2017	0	45	138	537	158,24	6.033	6.660	8.075	8.989	23,55	6.112	6.980	8.401	8.989	23,58
2018	66	121	225	792	157,39	5.622	6.218	6.809	8.265	20,36	5.757	6.401	7.426	8.744	19,56
2019	41	105	558	1.608	173,51	5.431	6.013	6.864	7.739	18,90	5.579	6.249	7.696	9.529	23,22
2020	106	208	466	1.814	148,51	4.859	5.362	6.458	7.212	25,61	5.140	5.979	6.962	9.114	27,67
2021	43	142	376	1.407	191,84	3.611	4.163	4.817	5.807	27,59	3.915	4.579	5.417	7.801	28,73
2022	34	142	520	943	155,63	4.311	4.628	5.345	6.039	17,52	4.553	4.890	5.826	6.502	17,96
2023	102	354	937	2.158	134,41	4.605	5.161	5.877	6.537	15,73	4.991	5.696	6.546	8.400	21,20
2024	101	258	581	1.340	185,27	4.571	5.073	5.667	6.351	16,35	5.116	5.518	6.310	6.721	23,07

Fonte: Siop/MPOG; Censo da Educação Superior e da Educação Básica/Inep – Matrículas. Disponível em: https://www1.siooplanejamento.gov.br/QvAJAZZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06; <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>; e <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

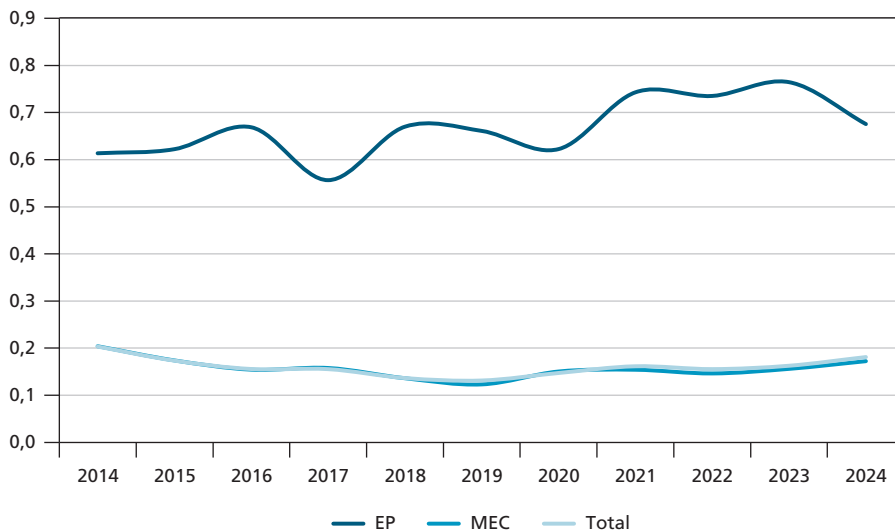
Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

Esses resultados descritivos ganham maior nitidez quando se observam as trajetórias do coeficiente de Gini ao longo do período (gráfico 8). É nesse ponto que a comparação entre as diferentes fontes de recursos se torna mais contundente: enquanto as EPs apresentam níveis elevados e persistentes de desigualdade distributiva, as dotações discricionárias do MEC permanecem relativamente mais homogêneas nas duas redes. O resultado é consistente com a interpretação de que as emendas obedecem a uma lógica distributiva distinta daquela operada pelo orçamento técnico-administrativo do ministério.

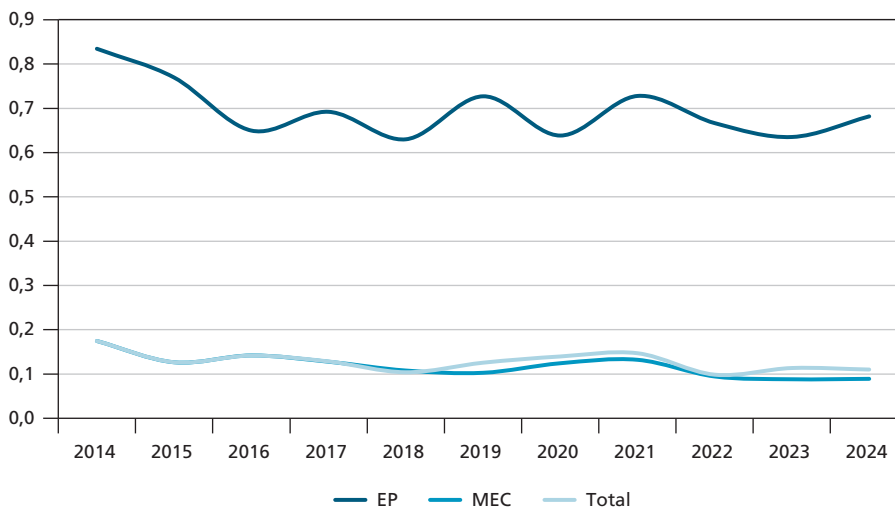
GRÁFICO 8

Coeficiente de Gini das despesas discricionárias *per capita*, segundo a origem dos recursos (2014-2024)

8A – Universidades federais



8B – Institutos federais



Fonte: Siop/MPOG; Censo da Educação Superior e da Educação Básica (Inep) – Matrículas.
Elaboração dos autores.

O gráfico 8 mostra que, nas universidades, o coeficiente de Gini das EPs já parte de patamar elevado e se intensifica ao longo da série, alcançando valores próximos de 0,8 nos anos mais recentes. Nos institutos federais, a desigualdade também

é alta, embora com maior oscilação, situando-se em patamares que permanecem muito superiores aos observados nas dotações regulares do MEC. Estas, por sua vez, exibem trajetória bem mais estável e comprimida, em geral com coeficientes baixos, compatíveis com um padrão de distribuição mais previsível e menos concentrado. A desigualdade do total também cresce, mas em magnitude bem menor que aquela observada nas EPs isoladamente, o que reforça a ideia de que a lógica distributiva destas últimas tensiona, sem substituir, a lógica mais padronizada dos repasses ministeriais.

A interpretação substantiva desse resultado exige articular distribuição orçamentária e estrutura político-institucional. Como o valor potencial das emendas é definido por parlamentar e por bancada estadual, e não por população, porte da rede ou indicadores de necessidade educacional, é plausível supor que sua distribuição agregada reproduza assimetrias da representação federativa e das estratégias territoriais de alocação de recursos. Isso ajuda a compreender por que determinadas instituições aparecem recorrentemente entre os casos mais favorecidos em termos *per capita*, sem que se pretenda estabelecer aqui uma inferência causal estrita. Trata-se, antes, de uma interpretação coerente com o desenho institucional das emendas e com a literatura sobre o tema.

Esse achado, contudo, requer leitura normativa cuidadosa. Maior igualdade distributiva entre instituições não é, por si só, sinônimo automático de melhor alocação, já que universidades e institutos federais diferem em porte, perfil de oferta, custos e necessidades de infraestrutura. Algum grau de diferenciação pode ser justificável sob a ótica da eficiência. O ponto relevante é outro: as EPs tampouco parecem obedecer a critérios técnico-administrativos transparentes que permitam associar sua desigualdade a objetivos explícitos de eficiência ou de correção de desigualdades prévias. A tensão analítica, portanto, não é simplesmente entre igualdade e desigualdade, mas entre uma diferenciação fundada em parâmetros conhecidos e outra orientada predominantemente pela lógica política de destinação territorial dos recursos.

Em síntese, a dimensão distributiva indica que a expansão das EPs não apenas elevou o peso relativo dessa fonte no orçamento discricionário das instituições federais de ensino, mas também introduziu maior heterogeneidade na distribuição dos recursos entre elas. Ainda que o efeito sobre a distribuição total permaneça moderado, em razão do peso ainda predominante das demais dotações do MEC, as emendas se destacam como mecanismo complementar marcadamente desigual.

5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo examinou os efeitos da expansão das EPs sobre o orçamento discricionário das universidades federais e dos institutos federais entre 2014 e 2024, em contexto de retração das dotações regulares do MEC. Os resultados permitem

responder às duas questões formuladas na introdução, uma de natureza fiscal e outra de natureza distributiva.

Do ponto de vista fiscal, os achados mostram que as EPs se tornaram fonte complementar cada vez mais relevante para o financiamento das duas redes, mas não foram capazes de compensar, no agregado, a compressão das dotações discricionárias regulares do MEC ao longo do período. Em ambas as redes, o peso das emendas cresceu em contexto de queda do orçamento ordinário, o que ampliou sua importância relativa sem reverter a trajetória geral de restrição orçamentária. Esse reforço foi particularmente importante nas despesas de capital, sobretudo nos institutos federais, embora nas universidades se observe, nos anos mais recentes, crescimento também expressivo das EPs direcionadas ao custeio.

Essa conclusão, contudo, exige qualificação importante. Embora, no agregado, as EPs ainda representem parcela relativamente pequena das despesas discricionárias do MEC com universidades e institutos federais, no plano de instituições específicas e de certos componentes do gasto, seu efeito pode ser bastante significativo. À medida que o valor real das dotações discricionárias regulares se contraiu ao longo da série, parte dessas instituições parece ter passado a perceber as emendas como um caminho – ainda que longe do ideal – para compensar parcialmente a perda de capacidade orçamentária. Os dados sugerem que isso ocorreu sobretudo nas despesas de capital, nas quais o peso relativo das EPs se tornou particularmente elevado, mas também, de forma crescente, no custeio, especialmente nas universidades. Em outras palavras, as emendas não substituem o orçamento discricionário elaborado pelo Poder Executivo, mas podem funcionar, em situações concretas, como mecanismo de recomposição parcial de margens de funcionamento e investimento que o orçamento regular deixou de assegurar.

A análise também mostrou que esse avanço das EPs não ocorreu de forma homogênea entre instituições. Ao contrário, tanto a participação das emendas no orçamento discricionário total quanto sua incidência sobre custeio e capital variaram fortemente entre universidades e institutos federais e ao longo do tempo. Isso significa que o fortalecimento do papel do Legislativo na alocação de recursos não apenas alterou a composição dos gastos discricionários, mas o fez por meio de um mecanismo marcado por elevada seletividade institucional e territorial.

Do ponto de vista distributivo, os resultados são igualmente claros. A distribuição das EPs é muito mais desigual que a das demais dotações do MEC. Os dados reportados neste capítulo mostram que as emendas obedecem a uma lógica alocativa distinta, mais sensível à estrutura de representação política e às estratégias territoriais de destinação de recursos que aos critérios técnico-administrativos utilizados pelo Executivo. Nas universidades, isso aparece tanto na recorrência de instituições da região Norte entre os casos mais favorecidos quanto na presença de algumas instituições do Sudeste com

elevada centralidade política e visibilidade territorial. Nos institutos federais, a desigualdade também é pronunciada, embora os casos extremos se distribuam de forma menos redutível a um único padrão regional. Em ambos os casos, a comparação com as dotações regulares do MEC sugere contraste nítido entre uma distribuição relativamente mais padronizada e outra muito mais heterogênea.

Em conjunto, os achados indicam que as EPs não compensam a queda observada na execução das despesas discricionárias repassadas pelo MEC às instituições federais de ensino, mas se afirmam como fonte de alternativa de recursos cada vez mais relevante nesse contexto de restrições orçamentárias, cujo acesso é marcadamente desigual. Isso significa que o fortalecimento do papel do Legislativo na alocação de recursos não é neutro do ponto de vista da equidade. Ao introduzir uma lógica distributiva distinta daquela operada pelas matrizes utilizadas pelo MEC, a expansão das emendas tende a ampliar a heterogeneidade entre instituições e regiões, sobretudo em um ambiente de restrição fiscal persistente. Ainda assim, essa conclusão não deve ser lida como defesa de homogeneidade absoluta na distribuição dos recursos. Universidades e institutos diferem em porte, perfil de oferta, custos e necessidades de infraestrutura, de modo que algum grau de diferenciação pode ser justificável, tal como já ocorre nas matrizes de distribuição de recursos baseadas no cálculo do aluno equivalente. O ponto central é outro: na comparação entre MEC e EPs, apenas o primeiro dispõe de parâmetros técnico-administrativos explícitos para justificar diferenciações alocativas.

Os resultados também sugerem agenda de pesquisa adicional. Estudos futuros podem aprofundar a investigação sobre os mecanismos institucionais e políticos que favorecem determinadas instituições na captação de EPs, bem como examinar em maior detalhe a atuação de bancadas estaduais, lideranças partidárias e redes locais de intermediação política. Também seria útil investigar em que medida as emendas vêm sendo incorporadas às estratégias de gestão das universidades e dos institutos federais, sobretudo em contexto de crescente fragilidade do orçamento discricionário regular. Em perspectiva mais ampla, os achados reforçam a conveniência de uma agenda de pesquisa mais ampla, que promova maior aproximação entre economia do setor público, orçamento da educação e literatura de ciência política sobre orçamento impositivo, representação federativa e alocação territorial de recursos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. 56 p. (Texto para Discussão, n. 3163).

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Matriz de alocação de recursos para as IFES**. Brasília: Andifes, 1994.

BIELSCHOWSKY, C. E.; AMARAL, N. C. O custo do aluno das 2.537 instituições de educação superior brasileiras: cai um mito? **Educação e Sociedade**, v. 43, e243866, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.243866>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 13 dez. 2024.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2015. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2015b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui o regime fiscal sustentável, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2023.

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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual do acompanhamento das despesas discricionárias**. Brasília: SOF, 2025. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento_despesas_discricionarias%3Amanual_despesas_discricionarias. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Emendas parlamentares. **Portal da Transparência**, Brasília, [s. d.]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>. Acesso em: 25 mar. 2026.

CONIF – CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Metodologia de composição e cálculos**: matriz orçamentária da rede de ensino profissional e tecnológico de 2022. Brasília: Conif, 2022. Disponível em: https://proad.ifmt.edu.br/media/filer_public/cb/e2/cbe2ae3b-f423-4645-8690-06ee86266c1a/metodologia_da_matriz_2022_final.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

COSTA, J. C. *et al.* **Expansão da educação superior e progressividade do investimento público**. Brasília: Ipea, fev. 2021. (Texto para Discussão, n. 2631). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10500/1/td_2631.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

COSTA, S. C.; RAUPP, F. M. Avaliação do custo por aluno em um instituto federal de educação. **Diálogo**, n. 52, p. 1-14, jul. 2023. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9050683.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2026.

DAROS, M. A. Expansão para quem? Institutos Federais e acesso à educação em perspectiva. **Serviço Social e Sociedade**, v. 146, n. 3, e-6628346, p. 1-21, 2023.

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

FAVERI, D. B.; PETTERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. Uma avaliação do impacto da política de expansão dos Institutos Federais nas economias dos municípios brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, p. 125-147, jan.-jun. 2018.

PERES, F. F. Como interpretar (e construir) um gráfico *boxplot*? **Fernanda Peres**: estatística aplicada à vida real, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://fernandafperes.com.br/blog/interpretacao-boxplot/>. Acesso em: 18 dez. 2025.

ROSSI P.; DWECK E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. 1-5, 2016.

SCHMIDT, S. Caminho alternativo. **Revista Pesquisa Fapesp**, n. 354, p. 30-34, 2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/emendas-parlamentares-sao-usadas-como-recurso-complementar-para-universidades-publicas/>.

STF julga orçamento secreto inconstitucional. **STF**, Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento--secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

VAZQUEZ, D. A. **Execução federal sob regulação federal**: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Annablume, 2012.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

VAZQUEZ, D. A.; FONSECA, S. L. D. Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação (2014-2025). *In*: RIBEIRO, J. A. C.; VIEIRA, F. S.; NASCIMENTO, P. M. (org.). **Emendas parlamentares nas áreas sociais**. Brasília: Ipea, 2026.

VAZQUEZ, D. A.; SCHLEGEL, R. Do bolsa família ao arcabouço fiscal: perspectivas sobre a agenda social do terceiro governo Lula. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, p. 1-7, 2023.

APÊNDICE A

Este apêndice reúne duas tabelas com a relação completa das universidades federais e dos institutos federais considerados no estudo, ordenadas pela participação média das emendas parlamentares (EPs) nas despesas discricionárias totais no período de 2014 a 2024. Além da coluna consolidada do período, as tabelas apresentam os percentuais anuais, permitindo identificar tanto a posição relativa de cada instituição no conjunto da série quanto as oscilações observadas ao longo do tempo. Células vazias indicam instituições ainda em implantação ou sem orçamento próprio no respectivo ano; valores iguais a 0% indicam ausência de participação de EP no exercício correspondente.

TABELA A.1

Participação das EPs nas despesas discricionárias totais das universidades federais (2014-2024)

(Em %)

	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
1	Unifap	7	4	68	8	63	72	8	41	22	22	39	45
2	Unirio	0	0	5	7	14	24	19	53	57	71	66	41
3	UFR						0	37	24	0	0	30	18
4	Unifesp	2	2	3	2	5	30	11	33	31	29	7	14
5	Ufac	3	2	3	2	25	6	2	10	27	28	23	13
6	Unir	0	0	2	6	3	3	4	16	29	26	19	11
7	UFRRJ	1	0	7	2	11	3	4	4	9	11	36	10
8	UFRR	1	5	1	2	5	11	4	13	24	5	19	8
9	UFF	2	1	2	3	5	15	16	13	15	10	7	8
10	Ufes	0	0	1	1	41	1	1	5	4	5	11	8
11	Unifesspa	3	6	6	7	6	6	12	9	7	5	12	7
12	UFSJ	5	2	12	2	34	1	0	1	0	1	3	7
13	UnB	1	1	0	1	1	1	1	15	10	19	16	6
14	UFS	2	2	13	1	1	17	7	7	5	5	4	6
15	UFCEG	2	1	2	0	0	22	2	1	6	5	5	5
16	UFRJ	0	1	3	2	2	16	3	4	3	3	11	5
17	UFMS	0	0	1	1	1	2	1	7	11	10	10	4
18	UFGD	0	0	0	0	0	1	0	0	7	12	17	4
19	Ufersa	0	0	12	2	3	1	3	3	2	4	8	4
20	UFNT							100	5	3	0	5	4
21	UFT	0	1	10	0	1	2	3	3	3	3	11	4
22	UFMT	0	0	0	0	0	0	0	2	1	11	21	4
23	UFMA	0	2	1	6	1	0	0	0	2	13	6	3

(Continua)

(Continuação)

	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
24	Ufam	2	2	1	0	1	3	3	1	17	1	6	3
25	Ufra	1	0	1	2	11	2	5	2	0	0	5	3
26	UFCA	0	0	0	0	7	0	7	5	8	1	4	3
27	UFABC	0	0	2	3	1	2	6	4	3	6	10	3
28	UTFPR	1	3	2	0	0	4	5	1	1	5	6	3
29	UFC	0	0	4	0	1	1	1	1	1	13	3	3
30	Unilab	0	0	0	0	1	1	5	4	1	1	15	3
31	UFPA	2	0	1	1	3	4	5	4	3	5	1	2
32	UFRN	0	0	4	0	1	1	6	2	7	2	4	2
33	UFSCar	2	3	1	2	3	1	0	0	4	5	5	2
34	UFMG	0	0	1	2	1	1	1	10	2	3	5	2
35	UFSC	0	2	3	3	1	4	4	1	0	2	3	2
36	UFRB	0	0	1	1	1	2	5	4	3	3	3	2
37	Unipampa	1	1	0	0	0	1	0	1	6	5	5	2
38	Ufopa	0	0	4	1	0	1	5	1	4	2	0	2
39	UFFS	0	0	2	0	3	3	2	2	2	1	6	2
40	UFPE	0	0	1	0	0	0	2	8	2	2	2	2
41	UFBA	1	1	3	2	3	2	3	1	1	1	2	2
42	UFPB	1	0	1	0	1	0	1	0	6	4	3	2
43	UFPI	1	0	6	4	1	0	0	2	0	0	0	1
44	UFVJM	0	0	0	0	1	4	4	1	0	0	6	1
45	UFG	0	0	1	0	2	2	2	3	3	2	2	1
46	Ufla	0	0	0	10	0	1	0	1	0	1	0	1
47	UFPR	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	5	1
48	UFSB	2	0	2	0	1	6	0	0	2	0	0	1
49	UFDFPar						0	0	0	1	0	4	1
50	Ufal	0	0	0	0	2	1	1	2	2	1	2	1
51	UFCAT						1	4	0	0	2	0	1
52	UFJF	4	1	0	1	1	1	2	0	0	1	0	1
53	UFRGS	0	0	0	0	0	0	1	3	1	2	3	1
54	Unifal	0	0	0	0	0	0	3	0	4	1	2	1
55	UFTM	0	0	1	1	0	0	0	4	2	0	1	1
56	Univasf	1	0	0	0	1	1	1	0	1	4	1	1
57	UFRPE	0	1	0	0	0	1	2	1	1	1	2	1
58	UFPEl	0	0	0	0	0	1	2	0	1	1	3	1
59	Furg	0	0	0	1	0	1	1	1	0	2	3	1
60	Ufob	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	1
61	Ufop	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	0	1

(Continua)

(Continuação)

	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
62	UFJ						0	3	0	0	0	0	1
63	UFV	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	1	0
64	UFU	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
65	UFCSPA	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
66	UFSM	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
67	Ufape						0	0	2	0	0	0	0
68	Unifei	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
69	Unila	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	Média BR	0,8	0,7	3,4	1,3	4,4	5,7	3,3	5,9	6,0	7,1	7,9	3,8

Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=5H06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Células vazias indicam instituições ainda em implantação ou sem orçamento próprio no respectivo ano; valores iguais a 0% indicam ausência de participação de EP no exercício correspondente.

2. Os valores percentuais referem-se aos anos entre 2014 e 2024 e para o período consolidado.

3. Unifap – Universidade Federal do Amapá; Unirio – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; UFR – Universidade Federal de Rondonópolis; Unifesp – Universidade Federal de São Paulo; Ufac – Universidade Federal do Acre; Unir – Universidade Federal de Rondônia; UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; UFRR – Universidade Federal de Roraima; UFF – Universidade Federal Fluminense; Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo; Unifesspa – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; UFSJ – Universidade Federal de São João Del Rey; UnB – Universidade Federal de Brasília; UFS – Universidade Federal de Sergipe; UFCG – Universidade Federal de Campina Grande; UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro; UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; UFGD – Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Ufersa – Universidade Federal Rural do Semi-Árido; UFNT – Universidade Federal do Norte do Tocantins; UFT – Universidade Federal do Tocantins; UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso; UFMA – Universidade Federal do Maranhão; Ufam – Universidade Federal do Amazonas; Ufra – Universidade Federal Rural da Amazônia; UFCA – Universidade Federal do Cariri; UFABC – Universidade Federal do ABC; UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná; UFC – Universidade Federal do Ceará; Unilab – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; UFPA – Universidade Federal do Pará; UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte; UFSCar – Universidade Federal de São Carlos; UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais; UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina; UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Unipampa – Universidade Federal do Pampa; Ufopa – Universidade Federal do Oeste do Pará; UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul; UFPE – Universidade Federal do Pernambuco; UFBA – Universidade Federal da Bahia; UFPB – Universidade Federal da Paraíba; UFPI – Universidade Federal do Piauí; UVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; UFG – Universidade Federal de Goiás; Ufla – Universidade Federal de Lavras; UFPR – Universidade Federal do Paraná; UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia; UFDPar – Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Ufal – Universidade Federal de Alagoas; UFCAT – Universidade Federal de Catalão; UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora; UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Unifal – Universidade Federal de Alfenas; UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Univasf – Universidade Federal do Vale do São Francisco; UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco; UFPel – Universidade Federal de Pelotas; Furg – Universidade Federal do Rio Grande; Ufob – Universidade Federal do Oeste da Bahia; Ufop – Universidade Federal de Ouro Preto; UFJ – Universidade Federal de Jataí; UFV – Universidade Federal de Viçosa; UFU – Universidade Federal de Uberlândia; UFCSPA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; UFSM – Universidade Federal de Santa Maria; Ufape – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Unifei – Universidade Federal de Itajubá; e Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

TABELA A.2

Participação das EPs nas despesas discricionárias totais dos institutos federais (2014-2024)
(Em %)

#	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
1	Ifro	0,0	0,0	1,1	0,0	3,8	20,6	28,6	27,3	34,5	42,9	54,4	25,5
2	Ifes	0,0	0,0	2,8	1,7	6,4	20,4	36,2	23,9	21,8	39,6	47,8	21,8
3	IFB	0,0	0,0	3,5	0,6	6,5	3,0	23,2	54,0	33,8	33,3	32,4	20,4
4	Ifap	3,0	0,0	13,2	7,7	15,8	29,9	24,7	39,4	3,7	5,7	3,0	14,2
5	Ifac	0,0	0,3	2,2	7,9	10,1	29,1	6,4	10,8	4,6	20,3	13,2	10,3
6	IFSP	0,2	1,2	1,0	2,9	3,6	12,6	10,0	15,9	15,5	18,3	23,6	10,2
7	IFRJ	0,0	0,6	1,3	3,0	1,4	38,9	9,6	24,4	1,8	4,5	8,0	9,8
8	Ifam	1,3	0,2	2,2	3,2	2,5	11,0	21,0	2,8	8,8	25,5	7,0	8,9
9	IFRR	1,1	3,4	5,7	6,4	13,5	12,0	7,6	1,9	12,4	22,1	0,0	7,9
10	IFMS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,6	18,5	11,0	20,5	19,1	7,8
11	IFMT	0,0	0,0	0,0	0,7	1,8	0,9	0,0	4,9	0,0	32,2	20,8	7,6
12	IFPR	0,0	0,0	1,2	0,0	35,0	1,7	3,3	4,4	2,5	5,5	9,1	6,7
13	IFRN	0,0	0,0	0,0	3,5	3,6	1,0	12,3	3,3	14,1	18,9	9,7	6,3
14	IFPB	0,5	0,2	0,9	0,9	1,7	1,2	7,6	14,2	11,4	9,2	17,5	6,2
15	Ifal	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	17,9	0,4	3,9	1,2	12,9	14,5	5,3
16	IFF	0,0	0,5	0,8	9,1	7,5	4,5	7,7	4,8	3,3	9,7	6,0	4,9
17	IFNMG	1,2	1,0	0,8	0,5	4,1	4,3	8,5	7,1	4,7	6,2	7,5	4,3
18	IFMA	1,4	0,3	2,6	1,7	1,9	0,5	3,8	3,1	11,4	10,3	8,3	4,2
19	IFCE	0,2	2,4	1,2	1,0	2,8	2,1	3,5	1,4	3,3	16,9	5,0	4,0
20	IFPA	0,1	0,0	0,0	0,6	1,1	7,6	2,4	3,2	9,8	9,1	5,7	3,5
21	IFRS	0,0	0,0	0,0	0,6	2,3	4,8	2,6	1,1	4,6	3,7	4,5	2,3
22	IFFar	0,0	0,0	7,5	0,6	1,3	1,6	0,9	0,8	0,7	7,2	2,4	2,2
23	IF Sudeste MG	0,0	0,9	0,5	0,4	1,5	2,5	1,4	0,7	3,5	1,5	4,5	1,6
24	IF Goiano	0,7	0,4	1,4	1,6	3,9	5,0	3,7	0,2	0,0	0,0	0,0	1,5
25	IFG	0,5	0,0	1,2	0,0	3,0	1,3	5,6	4,4	0,0	0,0	1,6	1,5
26	Ifsul	0,0	0,0	0,0	1,0	1,3	1,6	1,3	1,9	0,8	7,6	0,7	1,4
27	Ifsuldeminas	0,0	0,0	0,4	0,4	0,4	0,0	2,6	5,4	3,0	3,8	0,8	1,4
28	IFBA	0,0	0,2	0,5	0,0	0,0	1,3	4,0	1,2	2,0	2,6	3,0	1,3
29	IFS	0,0	0,0	1,4	0,0	1,4	1,0	3,4	0,0	1,1	1,9	4,7	1,3
30	IFMG	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,2	2,4	3,1	1,5	2,8	2,5	1,3
31	IFTO	0,0	0,0	0,0	0,9	1,1	0,1	1,9	3,7	4,8	0,0	2,2	1,2
32	IFSC	0,0	1,2	3,6	0,3	0,9	0,4	4,3	0,0	0,0	0,4	0,0	1,0
33	IFSertãoPE	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	2,0	0,4	0,0	0,0	2,0	2,1	0,9
34	IF Baiano	0,7	0,1	2,0	0,6	0,0	0,5	3,6	1,0	0,0	0,0	1,0	0,8
35	IFPE	0,0	0,7	0,0	0,0	0,5	0,1	0,0	0,6	3,1	2,0	1,6	0,8

(Continua)

(Continuação)

#	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
36	IFTM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	3,1	0,7
37	IFPI	0,0	0,0	0,3	0,8	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	2,5	0,4
38	IF Catarinense	0,0	0,3	1,2	0,8	0,9	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4
	Média BR	0,3	0,4	1,7	1,6	3,9	6,4	6,8	7,7	6,2	10,5	9,2	5,6

Fonte: Siop MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/opedoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QV5%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Células vazias indicam instituições ainda em implantação ou sem orçamento próprio no respectivo ano; valores iguais a 0% indicam ausência de participação de EP no exercício correspondente.

2. Os valores percentuais referem-se aos anos entre 2014 e 2024 e para o período consolidado.

3. Ifro – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Ifes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; IFB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Ifap – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Ifac – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; IFSP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; IFRJ – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Ifam – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; IFRR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; IFMS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; IFMT – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; IFPR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; IFRN – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; IFPB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Ifal – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; IFF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; IFNMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas; IFMA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; IFPA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; IFFar – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; IF Sudeste MG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; IF Goiano – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; IFG – Instituto Federal de Goiás; Ifsul – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense; Ifsuldeminas – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; IFBA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; IFS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; IFMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; IFTO – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; IFSertãoPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; IF Baiano – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; IFPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia; IFTM – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; IFPI – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; e IF Catarinense – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense.

EMENDAS PARLAMENTARES AO FNDE: VOLUME, COMPOSIÇÃO TEMÁTICA E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL (2015-2025)¹

Gabriel Bento Madeira²

Caroline da Costa Nascimento de Deus³

Camila Mata Machado Soares⁴

Lis de Lima Candeia⁵

1 INTRODUÇÃO

O crescimento das emendas parlamentares no orçamento federal brasileiro é um dos traços mais marcantes da execução orçamentária da última década. A impositividade progressivamente estabelecida – primeiro para emendas individuais, pela Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, e depois para as de bancada, pela EC nº 100/2019 – deslocou poder alocativo do Poder Executivo para o Legislativo de maneira estrutural e crescente. No campo das políticas educacionais, nota-se as consequências desse movimento nas transferências operadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), principal instituição de repasse de recursos federais aos estados e municípios na área.

Este capítulo tem por objetivo descrever, de forma exploratória e sistemática, o perfil das emendas parlamentares destinadas ao FNDE no período 2015-2025: quantas emendas foram empenhadas e pagas, em que temas foram alocadas, como se distribuíram entre as macrorregiões e municípios do país, e em que medida essa distribuição se aproxima ou se afasta de critérios de equidade baseados em população ou necessidade educacional. As perguntas centrais que organizam a análise são três: i) qual foi a trajetória de volume e composição das emendas ao FNDE ao longo do período? ii) a distribuição regional e municipal das emendas reflete padrões redistributivos ou lógicas particularistas? e iii) qual é o grau de concentração e continuidade no repasse de recursos a municípios?

1. Agradecemos a Beatriz Mendes Vieira (Ipea), Darci de Borba Santos Júnior (Ipea), Roberto Mendes Altavilla Luttner (Tesouro Nacional), Nara Kohlsdorf (SRI), André Luiz Santana Ferrari (Tesouro Nacional) e todos aqueles que contribuíram na realização desta pesquisa.

2. Assistente de pesquisa pleno do Programa de Incentivo à Pesquisa Aplicada (Pipa) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: gabriel.madeira@ipea.gov.br.

3. Assistente de pesquisa plena do Pipa na Disoc/Ipea. *E-mail*: caroline.deus@ipea.gov.br.

4. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: camila.soares@ipea.gov.br.

5. Cientista de dados sênior na Disoc/Ipea. *E-mail*: lis.candeia@ipea.gov.br.

Para tanto, empregam-se dados do Tesouro Gerencial, filtrando as despesas com emendas parlamentares⁶ dos mais diversos tipos pelos resultados de execução orçamentária RP6, RP7, RP8 e RP9, que identificam, respectivamente, as emendas individuais, de bancada, de comissão e do relator-geral, com foco no órgão FNDE,⁷ para o período 2015-2025.⁸ Os valores foram agregados no nível município-ano e classificados tematicamente com base na finalidade do gasto – tal como definido nos Planos Internos (PIs).⁹ Os montantes são apresentados em valores nominais, salvo indicação em contrário, e as comparações intertemporais devem ser lidas com atenção a esse critério.

O capítulo está organizado em seis seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta o contexto institucional e o enquadramento na literatura. A seção 3 descreve as fontes de dados e a classificação temática adotada. As seções 4 e 5 apresentam, respectivamente, os resultados agregados por tema e os resultados por ente federado. A seção 6 discute as implicações dos padrões identificados e a seção 7 apresenta as conclusões.

2 CONTEXTO INSTITUCIONAL E ENQUADRAMENTO NA LITERATURA

2.1 O papel do FNDE no financiamento descentralizado da educação

O FNDE é o principal canal de repasse de recursos federais para a educação básica ofertada por estados e municípios. Suas ações abrangem programas de transferência direta – como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – e de transferência voluntária¹⁰ para infraestrutura, equipamentos, entre outros. A estrutura federativa da educação, na qual a União exerce papel redistributivo e supletivo nos termos do art. 211 da Constituição Federal, torna o FNDE um ponto nodal entre a alocação federal e a capacidade local de provimento da educação básica.

As emendas parlamentares se inserem nesse fluxo principalmente por meio das transferências discricionárias, que exigem a formalização de convênios ou instrumentos similares entre o FNDE e os entes beneficiários. Isso implica que a execução financeira das emendas – o efetivo desembolso – tende a ser mais lenta do que a execução orçamentária (empenho), pois depende da capacidade técnica

6. Conforme Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2025b), as emendas parlamentares são classificadas no identificador dos resultados primários (RP) 6 a 9.

7. Identificado como UGE 26298.

8. Para mais detalhes, ver apêndice B.

9. O PI detalha a atividade em nível mais granular, a fim de acompanhá-la de forma pormenorizada (Noblat, 2013) e identificar a finalidade do gasto.

10. De acordo com o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), “transferência voluntária é a entrega de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal”.

e administrativa dos municípios para cumprir os ritos de habilitação, licitação e prestação de contas.

2.2 Debates relevantes na literatura

A literatura sobre emendas parlamentares no Brasil articula, de forma geral, três eixos de debate. O primeiro, de inspiração distributivista, examina se a alocação de emendas obedece a uma lógica de conexão eleitoral – parlamentares destinam recursos às suas bases para maximizar chances de reeleição – hipótese amplamente documentada para o caso brasileiro por Pereira e Mueller (2004) e, mais recentemente, por Baião, Couto e Oliveira (2019) no contexto das emendas individuais. O segundo eixo discute a desigualdade regional na alocação de recursos públicos, investigando se a lógica particularista agrava ou atenua disparidades históricas entre regiões e municípios. O terceiro eixo, mais recente, questiona a eficácia alocativa das emendas, comparando os critérios que as orientam aos critérios técnicos que regem as transferências condicionadas – como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – e avaliando se os recursos chegam onde a necessidade é maior.

Este capítulo situa-se, sobretudo, no segundo eixo. A partir de dados desagregados por município, examina-se se a distribuição espacial das emendas ao FNDE é consistente com critérios populacionais ou de matrícula escolar, ou se apresenta padrões de concentração e desvio que demandam investigação adicional.

2.3 Orientações institucionais aos parlamentares: as cartilhas do MEC (2022-2025)

Um registro sistemático das diretrizes formais transmitidas aos parlamentares para a apresentação e execução de emendas é oferecido pelas cartilhas orientativas publicadas pelo Ministério da Educação (MEC) entre 2022 e 2025. A leitura comparada das edições de 2022, 2023, 2024 e 2025 (Brasil, 2022, 2023, 2024, 2025a) permite identificar um núcleo estável de orientações e mudanças incrementais relacionadas a limites normativos, prioridades programáticas e detalhamento técnico. No contexto deste capítulo, esses documentos constituem evidência sobre o que o arcabouço institucional prescreve para a execução das emendas ao FNDE – e, por contraste, permitem situar os padrões observados nos dados em relação às diretrizes formalmente estabelecidas.

2.3.1 Estrutura e orientações recorrentes

Em todas as edições analisadas, as cartilhas apresentam estrutura semelhante, organizadas em três grandes blocos: i) mensagem institucional do Ministro da Educação; ii) orientações técnicas para elaboração das emendas; e iii) catálogo de

programas e ações por nível de ensino, acompanhado de anexos com unidades orçamentárias e localizadores de gasto.

Um elemento recorrente em todas as edições é a ênfase na necessidade de articulação prévia entre parlamentares e entes beneficiários. Para emendas destinadas a estados e municípios, reafirma-se reiteradamente que a indicação de recursos deve observar as prioridades registradas no Plano de Ações Articuladas (PAR), instrumento que estrutura a assistência técnica e financeira do FNDE. Para instituições federais de ensino, orienta-se que a destinação seja articulada com os dirigentes, considerando demanda existente e capacidade de execução.

Também se mantém constante a exigência de correta identificação da ação orçamentária, da unidade orçamentária e do localizador de gasto, com advertência de que erros de preenchimento podem gerar impedimentos técnicos. A distinção entre despesas classificadas como custeio (GND 3) e investimento (GND 4) – especialmente no caso de reformas *versus* construções e ampliações – aparece de forma reiterada. Todas as edições reafirmam ainda que os recursos devem ser destinados a despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), explicitando o rol de despesas inadmissíveis.

2.3.2 Valores mínimos e regras de celebração de instrumentos

Um aspecto em que se observam alterações formais ao longo dos anos diz respeito aos valores mínimos para celebração de convênios e instrumentos de transferência voluntária. As edições de 2022 e 2023 mantêm a lógica de distinção entre custeio e investimento com referência às portarias interministeriais então aplicáveis. As edições de 2024 e 2025 atualizam esses valores com base em nova portaria conjunta do MGI/MF/CGU, elevando o piso para celebração de instrumentos tanto para obras quanto para demais objetos.

Essa atualização não altera o desenho institucional da execução via FNDE, mas tem implicações práticas para municípios de pequeno porte ou projetos de menor escala, na medida em que condiciona a viabilidade formal da celebração de convênios. No contexto dos resultados apresentados neste capítulo – em que 96,9% dos municípios não receberam nenhum empenho em 2024 e há concentração extrema entre os beneficiados –, a existência de pisos de valor para celebração de instrumentos constitui um dos fatores formais que podem contribuir para padrões de concentração espacial, embora não seja o único.

2.3.3 Evolução temática e prioridades programáticas

No plano temático, as cartilhas mantêm um conjunto central de ações recorrentes no âmbito da educação básica: infraestrutura escolar, veículos do Programa Caminho da Escola, mobiliários e equipamentos, alimentação escolar e ações de educação especial. Esse núcleo é coerente com o perfil da carteira de emendas ao FNDE observado nos dados: infraestrutura e veículos responderam conjuntamente por 81,2% dos empenhos com PI específico de emenda no período 2015-2024.

As edições de 2024 e 2025 incorporam explicitamente programas como o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a Escola em Tempo Integral e as Escolas Conectadas, além de enfatizar a retomada de obras paralisadas. Essa ênfase é contemporânea ao crescimento observado nos dados da categoria ETI a partir de 2019 e à presença, ainda que com baixas taxas de pagamento, das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na carteira de emendas. A edição de 2025 amplia ainda o rol de temas transversais mencionados – como educação para relações étnico-raciais, educação em direitos humanos e educação ambiental –, o que representa uma reorganização da agenda programática do MEC, sem alterar a lógica procedimental das emendas.

2.3.4 Síntese: continuidade institucional e limites das orientações formais

A análise comparada das cartilhas de 2022 a 2025 (Brasil, 2022, 2023, 2024, 2025a) indica estabilidade nas orientações estruturais. Permanecem constantes ao longo do período: a exigência de alinhamento com o PAR para entes subnacionais; a necessidade de articulação com dirigentes de instituições federais; a observância da classificação orçamentária; o respeito às regras de MDE e às vedações da LDB; e a distinção entre custeio e investimento. As principais mudanças concentram-se em atualizações de valores mínimos, ajustes na agenda programática priorizada e ampliação de temas e modalidades mencionados.

Esse quadro de continuidade institucional na regulação técnica contrasta com a alta variabilidade observada nos dados ao longo de todo o período 2015-2025: os volumes empenhados oscilaram entre R\$ 2,33 e R\$ 59,91 por matrícula, a cobertura de municípios variou de 2,2% a 45,8%, as taxas de pagamento no próprio exercício raramente superaram 20%, e as taxas de valor pago total (incluindo restos a pagar pagos) variaram de 22,8% a 136,2%. Isso sugere que a estabilidade das orientações formais não se traduz em regularidade dos padrões de execução – o que é coerente com a natureza política das emendas parlamentares, cujo volume e distribuição dependem de negociações orçamentárias anuais que as cartilhas orientam, mas não determinam.

3 DADOS E CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA

3.1 Fonte e extração

Os dados utilizados foram extraídos do Tesouro Gerencial,¹¹ tendo em vista o objetivo deste estudo de analisar a composição temática e a distribuição territorial das emendas parlamentares em nível municipal. Bases de acesso público, como Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e Portal da Transparência, impossibilitam este tipo de análise, pois não incluem a informação do PI e, em muitos casos, não identificam o município de destino das emendas.

A partir dessa fonte, o conjunto de dados do estudo engloba as despesas decorrentes de emendas parlamentares executadas pelo FNDE (UGE 26298) – definidas pelas categorias RP6 (emendas individuais), RP7 (bancada estadual), RP8 (comissão) e RP9 (relator-geral), no campo “Resultado da Execução Orçamentária” (EOF), e cujo Plano Orçamentário continha a identificação de emenda,¹² – no período de 2015 a 2025. Mais detalhes da metodologia de extração e tratamento dos dados podem ser consultados no apêndice B.

Desse modo, a base final está organizada no nível município-ano, contendo informações sobre empenho, liquidação, pagamento, restos a pagar e pagamentos totais para cada combinação de ente beneficiário e ano de exercício. Os municípios foram identificados pelo código IBGE de sete dígitos, harmonizado com a malha geográfica de 2020, e classificados por Unidade Federativa (UF) e macrorregião geográfica para as análises de distribuição espacial. Adicionalmente, foram incorporados à base as despesas totais executadas pelo FNDE, com o intuito de analisar a participação das emendas parlamentares no orçamento total executado pela autarquia.

Todos os valores monetários foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para reais de 2024. Por fim, os dados de matrícula da educação básica pública foram obtidos do Censo Escolar (Inep), para o período correspondente, e utilizados como denominador nas análises *per capita* educacional.

3.2 Classificação dos PIs

Os empenhos foram classificados tematicamente com base nos PIs do FNDE, que identificam a finalidade de cada despesa de forma mais detalhada do que a ação orçamentária. A partir dos PIs disponíveis, identificaram-se os seguintes grupos analíticos principais: i) infraestrutura escolar (obras e ampliações); ii) veículos escolares (Programa Caminho da Escola e Programa Nacional de Apoio ao

11. O Ipea possui autorização do FNDE para utilização dos dados do Tesouro Gerencial, conforme ofícios nºs 24934/2025 e 7124/2026.

12. Para o período 2015-2016, parte das emendas de bancada constava como RP2, tendo sido identificadas complementarmente pela variável plano orçamentário.

Transporte do Escolar – PNATE); iii) escola em tempo integral/ensino médio em tempo integral (ETI/EMTI); iv) esporte e cultura escolar; v) TICs; vi) material didático e pedagógico; vii) mobiliário escolar; viii) climatização e eficiência energética; ix) equipamentos didáticos e laboratoriais; x) itens para alimentação escolar (PNAE – via emenda); e xi) demais (instrumentos musicais, brinquedos e parques infantis, veículos para instituição de ensino superior – IES, laboratórios, sistemas fotovoltaicos, eventos educacionais, formação de professores e contratos de serviços). Uma categoria residual “geral” captura empenhos sem PI específico ou com PI de classificação genérica, que representam a maior parcela do volume total do FNDE, incluindo transferências constitucionais e programas regulares.

A lista completa dos vinte PIs com correspondência aos grupos analíticos é apresentada no apêndice A. A classificação foi realizada manualmente, com verificação de consistência entre a descrição do PI, a ação orçamentária e a subfunção, revisada para os anos em que houve alteração na nomenclatura dos PIs e em semelhança às dispostas em Brasil (2025a).

4 RESULTADOS AGREGADOS POR TEMA

4.1 Volume total e evolução temporal

Entre 2015 e 2025, as emendas parlamentares ao FNDE totalizaram R\$ 8,4 bilhões em empenhos, em valores deflacionados para reais de 2024. A trajetória é marcadamente irregular ao longo do período, com quatro subperíodos distintos que refletem mudanças institucionais relevantes. A tabela 1 apresenta a evolução anual dos empenhos, dos pagamentos¹³ e das taxas de execução, incluindo o empenho por matrícula da educação básica pública como medida de intensidade relativa.

TABELA 1

FNDE: execução orçamentário-financeira das emendas parlamentares, valores deflacionados e por matrícula (2015-2025)

Ano	Empenho (R\$ 1 milhão)	Pago exercício (R\$ 1 milhão)	Pagos totais (R\$ 1 milhão)	Restos a pagar (R\$ 1 milhão)	Taxa pago exercício (%)	Taxa pago total (%)	Empenhado/matrícula (R\$)	Pago total/matrícula (R\$)
2015	113,7	0,0	52,1	52,1	0	45,9	2,33	1,07
2016	1.137,2	356,5	379,6	23,1	31,4	33,4	23,29	7,78
2017	450,4	0,0	279,9	279,9	0	62,1	9,27	5,76
2018	297,0	13,9	84,9	71,0	4,7	28,6	6,13	1,75
2019	1.069,4	0,0	247,2	247,2	0	23,1	22,34	5,16

(Continua)

13. Empenho e pagamento fazem parte das etapas em que as despesas devem ser executadas pelas unidades gestoras. O empenho é a etapa que precede a despesa e cria a obrigação de pagamento ao Estado. Já o pagamento é a etapa de saldar a obrigação, seja ela uma prestação de serviço ou aquisição de material (Enap, 2019).

(Continuação)

Ano	Empenho (R\$ 1 milhão)	Pago exercício (R\$ 1 milhão)	Pagos totais (R\$ 1 milhão)	Restos a pagar (R\$ 1 milhão)	Taxa pago exercício (%)	Taxa pago total (%)	Empenhado/matrícula (R\$)	Pago total/matrícula (R\$)
2020	2.833,6	506,8	647,0	140,2	17,9	22,8	59,91	13,68
2021	1.143,6	177,1	757,4	580,3	15,5	66,2	24,50	16,23
2022	336,1	18,3	457,9	439,5	5,5	136,2	7,09	9,66
2023	347,5	0,0	361,9	361,9	0	104,1	7,35	7,65
2024	333,8	0,0	113,5	113,5	0	34	7,09	2,41
2025	373,7	0,0	282,6	282,6	0	75,6	8,12	6,14

Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Taxa de liquidação = liquidado/empenhado; taxa de pagamento = pago/empenhado; empenhado/matrícula, liquidação/matrícula e pago/matrícula = valor total dividido pelas matrículas da educação básica pública naquele ano.

No primeiro subperíodo (2015-2018), os volumes são modestos e irregulares. Em 2015, os empenhos somaram R\$ 113,7 milhões (R\$ 2,33 por matrícula), sem nenhum registro de liquidação ou pagamento no próprio exercício. Em 2016, observa-se salto expressivo para R\$ 1,14 bilhão – R\$ 23,29 por matrícula empenhado e R\$ 7,30 por matrícula efetivamente pago –, quando as emendas de bancada e de comissão passaram a ser registradas com maior sistematicidade. O liquidado e o pago por matrícula coincidem em 2016, indicando que a liquidação e o pagamento ocorreram no mesmo exercício. Em 2017, os empenhos recuaram para R\$ 450 milhões (R\$ 9,27 por matrícula), com pagamento zero no exercício. Em 2018, R\$ 297 milhões foram empenhados (R\$ 6,13 por matrícula), dos quais apenas R\$ 0,29 por matrícula foram efetivamente pagos – taxa de pagamento de 4,7%.

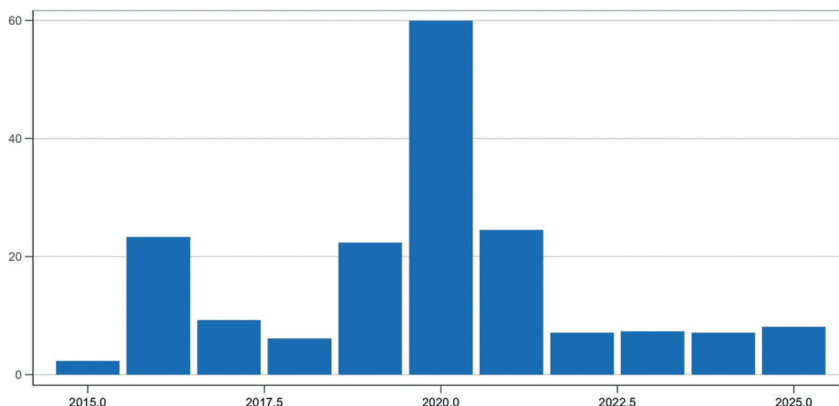
O segundo subperíodo (2019-2021) é marcado por crescimento expressivo. Em 2019, os empenhos saltaram para R\$ 1,07 bilhão (R\$ 22,34 por matrícula), sem qualquer pagamento registrado no exercício. O pico da série ocorre em 2020, com R\$ 2,83 bilhões empenhados – R\$ 59,91 por matrícula – dos quais R\$ 10,71 por matrícula foram liquidados e pagos no próprio exercício, correspondendo a uma taxa de pagamento de 17,9%. Em 2021, o volume empenhado recuou para R\$ 24,50 por matrícula, com R\$ 3,79 por matrícula pagos (taxa de 15,5%).

O terceiro subperíodo (2022-2025) reflete as restrições impostas pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as emendas de relator, com empenhos entre R\$ 7,09 e R\$ 7,35 por matrícula. Em 2022, registrou-se R\$ 0,39 por matrícula liquidado e pago – taxa de 5,5%, os registros de liquidação e pagamento no próprio exercício foram nulos, indicando que os empenhos realizados ainda estavam em processo de execução ao final de cada exercício. A trajetória do pago por matrícula ao longo de toda a série evidencia, assim, que o valor efetivamente desembolsado em cada ano foi sistematicamente inferior ao empenhado, com os anos

de maior volume (2016, 2020 e 2021) sendo também os únicos com pagamentos expressivos no próprio exercício. O gráfico 1 ilustra essa trajetória, evidenciando o contraste entre o pico de 2020 e os valores dos demais anos.

GRÁFICO 1

Empenho total por matrícula da educação básica pública, acumulado nacional (2015-2025)
(Em R\$)



Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

4.2 Distribuição entre grupos temáticos

A tabela 2 apresenta a composição temática acumulada no período, restrita aos PIs diretamente associados a emendas parlamentares. Os nove grupos temáticos identificados totalizam R\$ 6,95 bilhões em empenhos deflacionados. A análise inclui, além do volume total, o número de municípios beneficiados no acumulado do período, as taxas de pagamento nacional e mediana por município, e o empenho acumulado por matrícula para cada categoria.

TABELA 2

FNDE: carteira temática das emendas parlamentares por PI (2015-2025)

Grupo temático	Empenho 2015-2025 (R\$ 1 milhão)	Participação (%)	Municípios	Taxa pago exercício (%)	Empenhado/matrícula (R\$)
Infraestrutura escolar	2.476,1	35,6	1.935	15,8	7,36
Veículos escolares	2.361	34	2.332	15,4	8,39
ETI	471,2	6,8	28	48,5	4,02
Esporte e cultura	266,5	3,8	966	15,1	1,48
TIC	249	3,6	354	5,5	1,78

(Continua)

(Continuação)

Grupo temático	Empenho 2015-2025 (R\$ 1 milhão)	Participação (%)	Municípios	Taxa pago exercício (%)	Empenhado/matrícula (R\$)
Material didático	239,8	3,4	418	1,1	1,38
Mobiliário e equipamentos	222,3	3,2	624	0,8	1,15
Climatização/ energia	163,3	2,3	561	0,1	0,99
Equipamentos gerais	136,9	2	355	3,1	0,91
PNAE	127,7	1,8	475	0	0,93

Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Participação calculada sobre o total de empenhos com PI específico de emenda (R\$ 5,62 bilhões).

3. Taxa nacional de pagamento = pago total/empenhado total no período para o tema; empenho por matrícula = valor deflacionado total/total de matrículas no período.

Infraestrutura escolar e veículos escolares dominam a carteira, respondendo conjuntamente por 69,5% do total identificado por PI específico de emenda – R\$ 2,48 bilhões e R\$ 2,36 bilhões, respectivamente. Esse resultado é coerente com a natureza política das emendas parlamentares: bens tangíveis de alta visibilidade local, como obras e veículos escolares, são preferidos pelos parlamentares por facilitarem a identificação do benefício junto ao eleitorado. Em termos de alcance, os veículos escolares beneficiaram o maior número de municípios (2.299), seguidos pela infraestrutura (1.935) e pelo esporte e cultura (957).

A ETI concentrou R\$ 471,2 milhões em apenas 28 municípios, o que implica valores médios muito elevados por beneficiário e uma taxa nacional de pagamento de 17,3% – comparativamente elevada para esse tipo de investimento. Isso reflete a concentração desses recursos em grandes projetos e em municípios com maior capacidade de execução. As TIC somaram R\$ 248,4 milhões com taxa nacional de pagamento de apenas 0,8%, sugerindo dificuldades sistemáticas de execução nessa categoria.

Itens para a alimentação escolar via emenda e suplementar ao PNAE, como caminhão frigorífico e kits cozinha, com R\$ 124,7 milhões empenhados em 460 municípios, apresentam taxa nacional de pagamento calculada superior a 100%, o que indica que os pagamentos realizados no período extrapolaram os empenhos registrados – fenômeno explicável pela liquidação de restos a pagar de exercícios anteriores. A taxa mediana de pagamento, igual a zero, revela que a maioria dos municípios beneficiados não registrou pagamento no próprio exercício, o que contrasta com a natureza de custeio dessa despesa.

4.2.1 Execução financeira por tema: pagamentos por matrícula

A tabela 3 complementa a análise anterior ao desagregar, para cada grupo temático, o empenho e o pago acumulados expressos por matrícula, a razão entre pago e empenhado no agregado nacional, a taxa mediana de pagamento por município e a proporção de

municípios com taxa de pagamento igual a zero. Essa perspectiva é mais informativa do que a taxa em valor absoluto por expurgar o efeito de porte dos municípios.

TABELA 3

Execução financeira por tema: empenho e pago por matrícula, taxas de pagamento, acumulado (2015-2025)

Grupo temático	Empenhado/ matrícula (R\$)	Pago total/ matrícula (R\$)	Razão pago exercício/ empenhado	Razão pago total/ empe- nhado	Taxa mediana pago total (%)	Município taxa = 0 (%)
Infraestrutura escolar	7,36	1,80	0,16	0,24	4,3	49,5
Veículos escolares	8,39	5,15	0,15	0,61	70,7	31
ETI	4,02	3,07	0,48	0,76	0	96,4
Esporte e cultura	1,48	0,41	0,15	0,27	0	52,9
TIC	1,78	0,50	0,06	0,28	0	56,2
Material didático	1,38	0,40	0,01	0,29	0	58,1
Mobiliário e equipamentos	1,15	0,27	0,01	0,23	0	67,1
Climatização/ energia	0,99	0,29	0,00	0,29	0	64,2
Equipamentos gerais	0,91	0,33	0,03	0,36	36,6	42,3
PNAE	0,93	0,24	0,00	0,26	0	65,3

Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

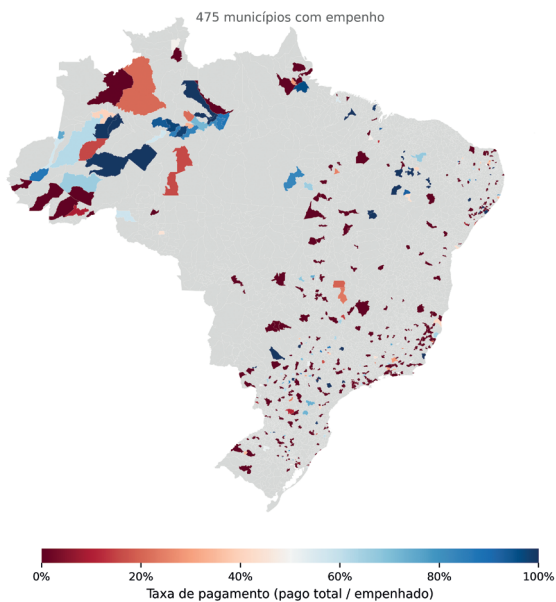
Obs.: 1. Empenho e pago por matrícula = valor acumulado deflacionado/total de matrículas no período.

2. Razão pago/empenhado superior a 1,0 indica que pagamentos acumulados excedem empenhos do período, reflexo de liquidação de restos a pagar constituídos antes de 2015.

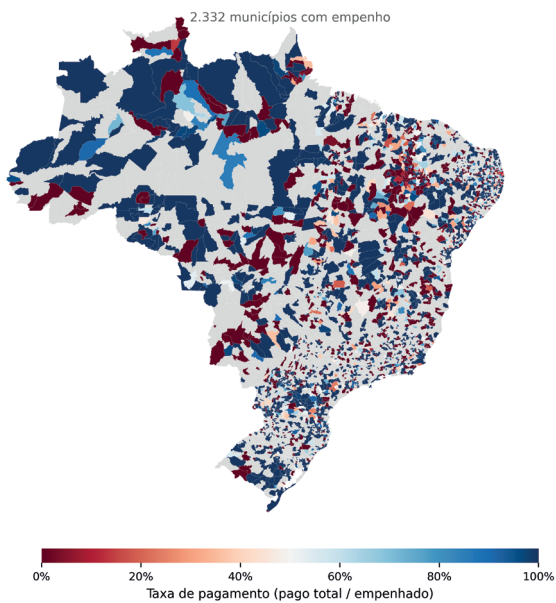
FIGURA 1

Taxa de pagamento por matrícula por categoria temática

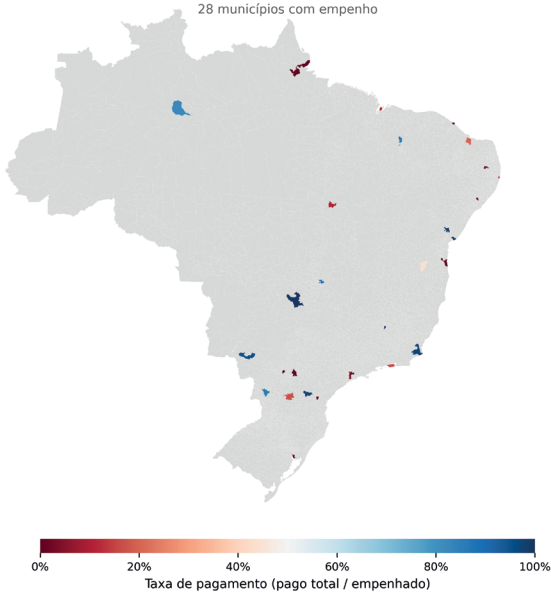
1A – Alimentação escolar, PNAE



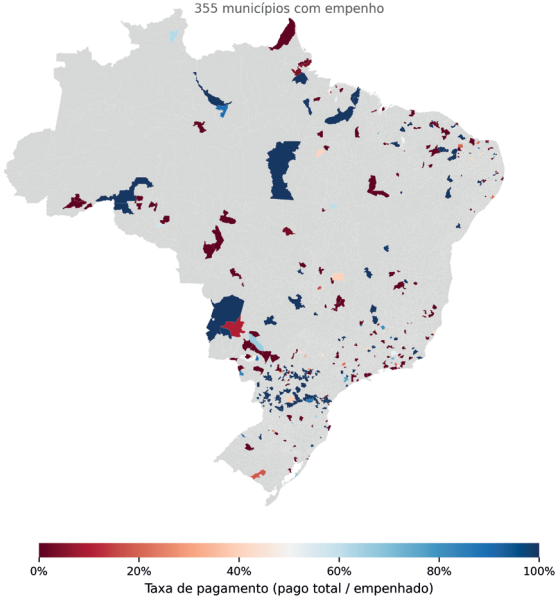
1B – Veículos escolares



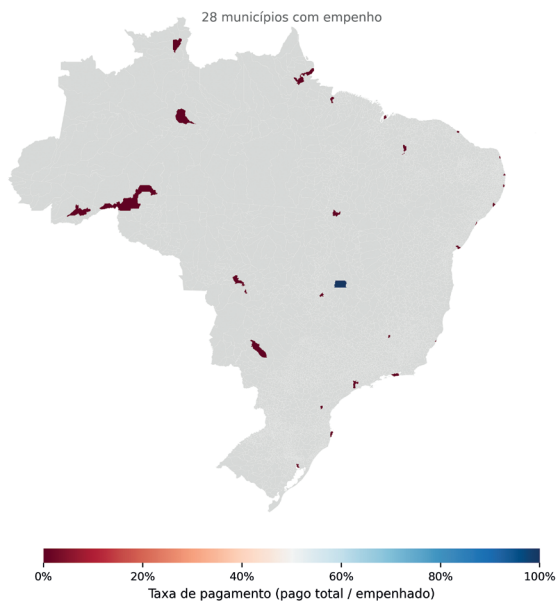
1C – Veículos, IES



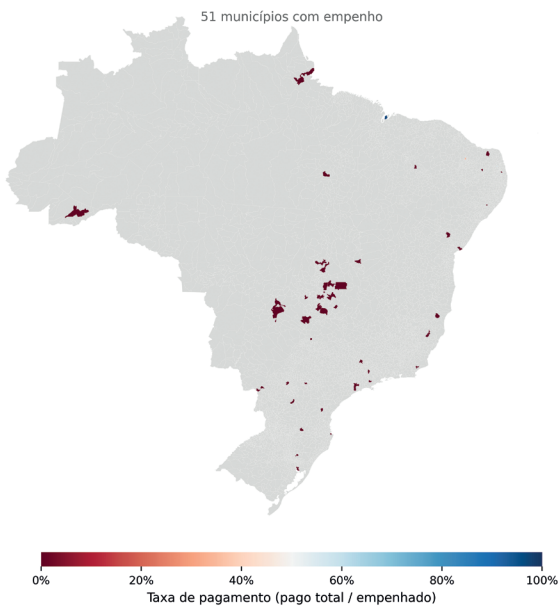
1D – Equipamentos gerais



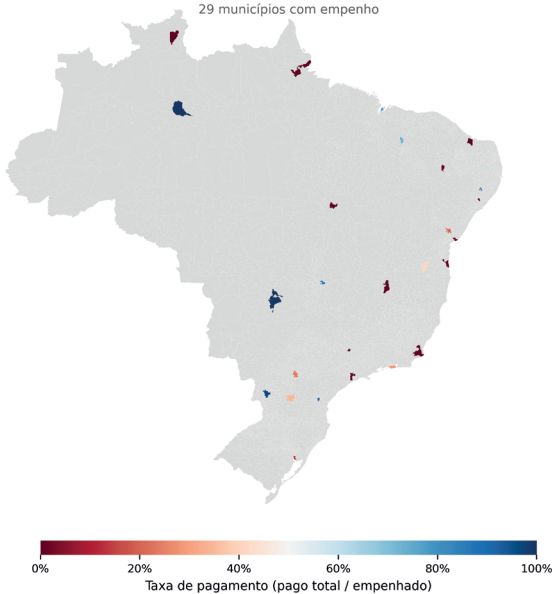
1E – Escola em tempo integral



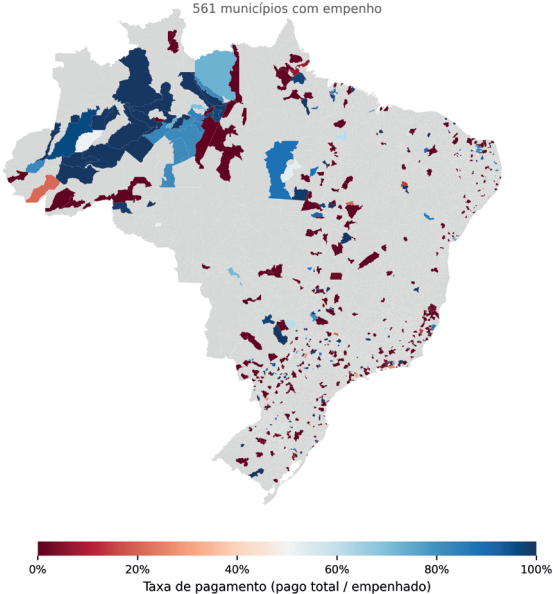
1F – Laboratórios



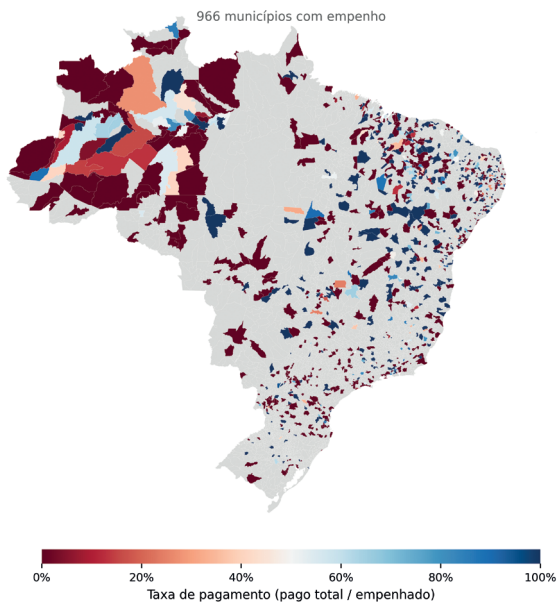
1G – Laboratórios, IES



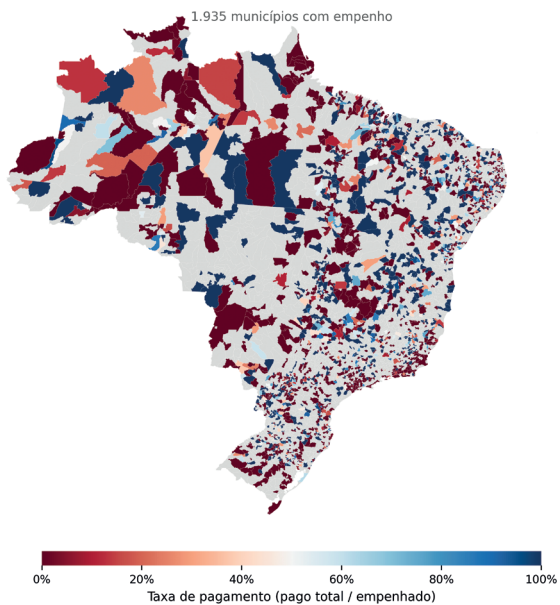
1H – Climatização/energia



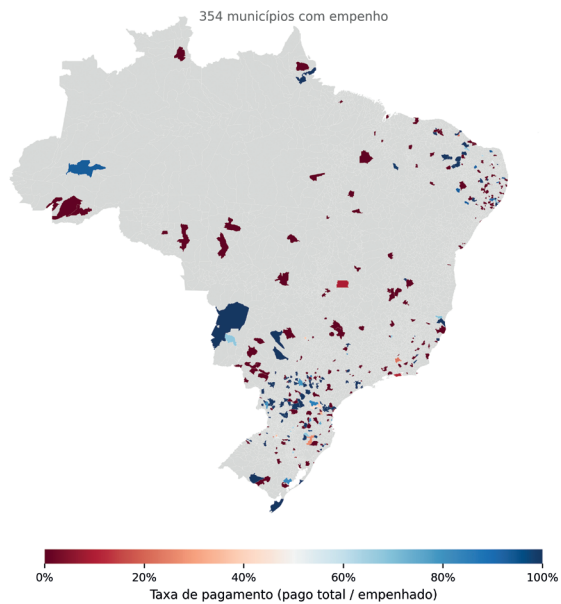
1I – Esporte e cultura



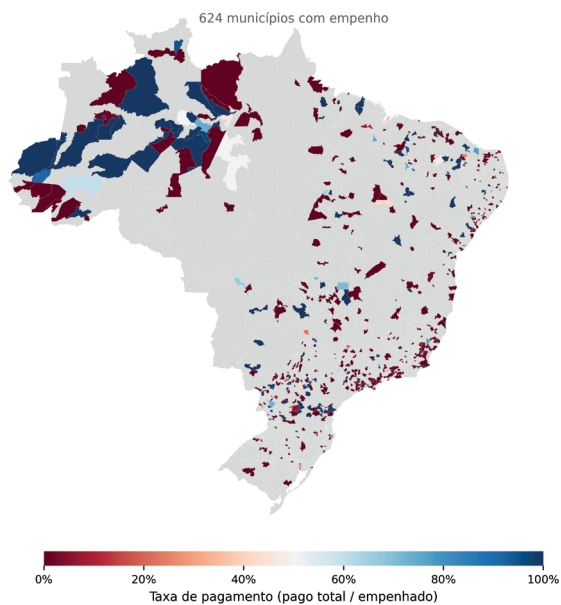
1J – Infraestrutura escolar



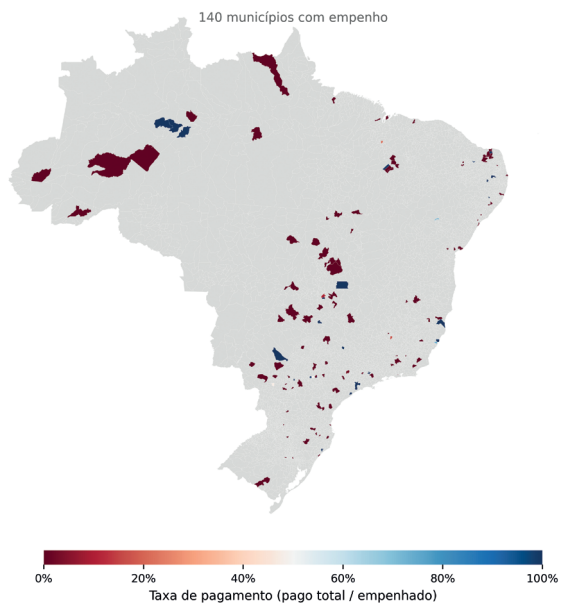
1K – Tecnologia da informação e comunicação



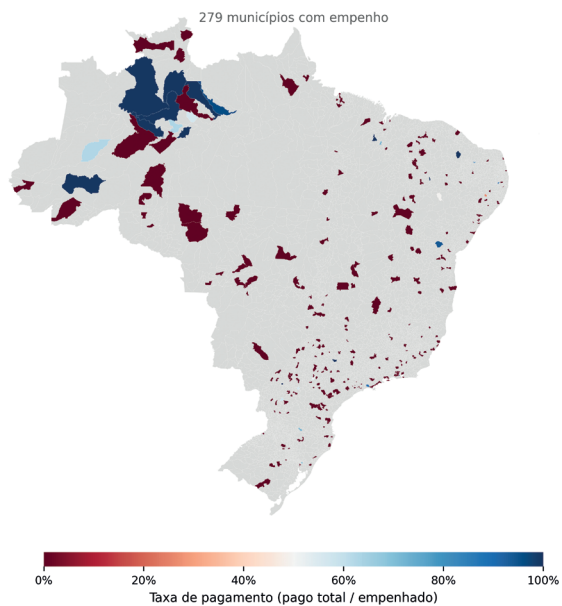
1L – Mobiliário e equipamentos



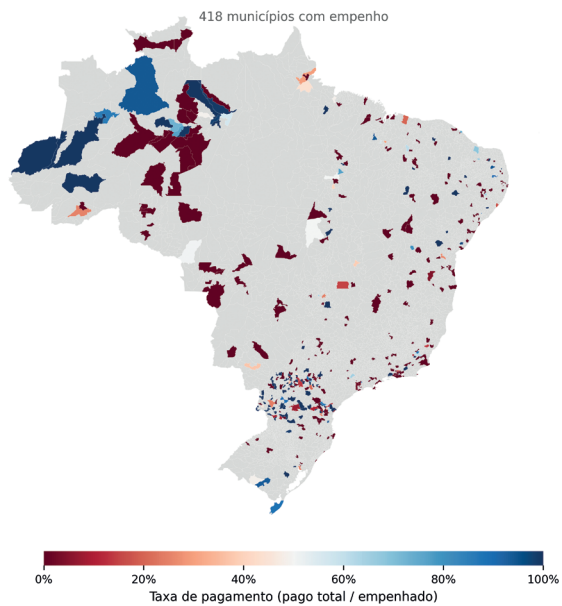
1M – Instrumentos musicais



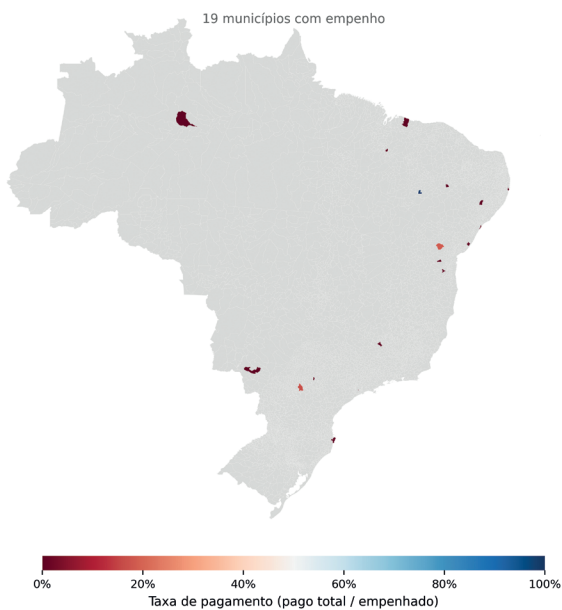
1N – Brinquedos/parques infantis



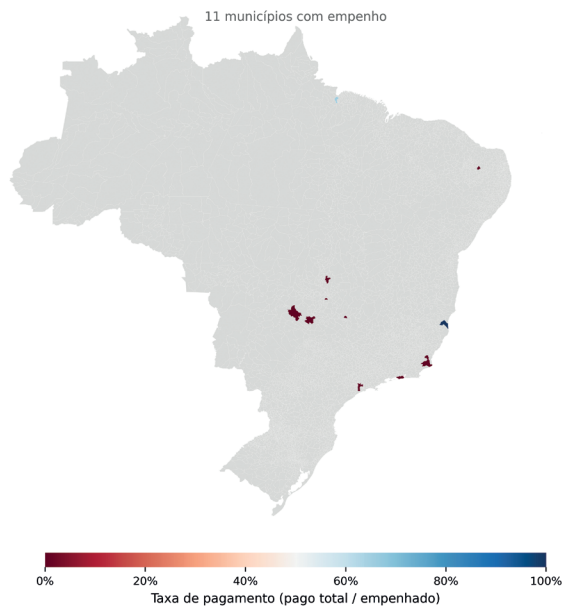
10 – Material didático



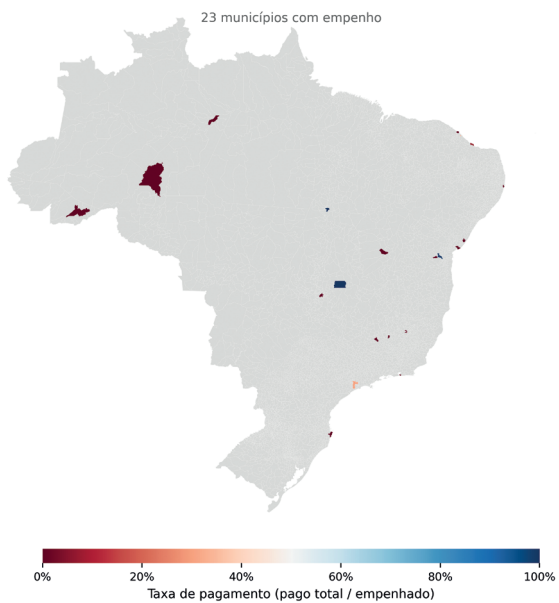
1P – Eventos educacionais



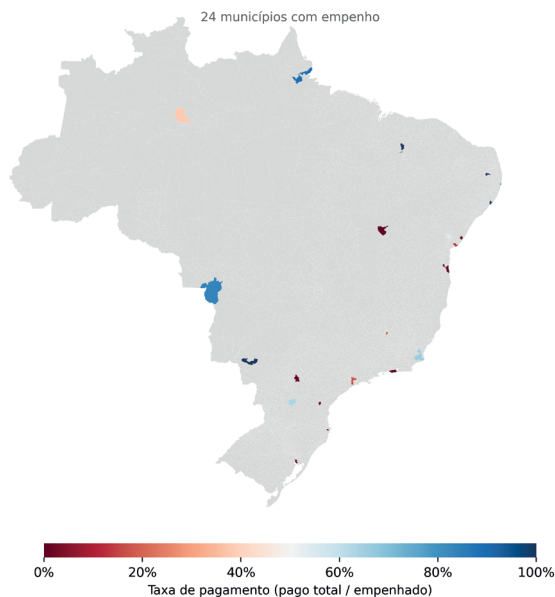
1Q – Sistemas fotovoltaicos



1R – Formação de professores



15 – Contratos de serviços



Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Taxa = pago acumulado/empenhado acumulado, por município e tema.

2. Azul = taxa alta; vermelho = taxa baixa; cinza = municípios sem empenho no tema.

3. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A figura 1 apresenta a distribuição espacial das taxas de pagamento por categoria temática, evidenciando a heterogeneidade municipal dentro de cada grupo. Enquanto veículos escolares mostram presença azul disseminada pelo território – indicativa de taxas de pagamento mais elevadas –, temas como TIC, climatização e laboratórios concentram pontos vermelhos, sinalizando empenhos com pagamento nulo ou muito baixo. A infraestrutura escolar apresenta padrão misto, com *clusters* de alta execução no Centro-Oeste e baixa execução no Norte e Nordeste.

Os dados revelam perfis distintos de execução. Veículos escolares apresentam razão pago total/empenhado de 0,61, enquanto infraestrutura escolar, esporte e cultura, TIC e climatização apresentam as seguintes razões pago total/empenhado: infraestrutura (0,24), esporte e cultura (0,27), TIC (0,28) e climatização (0,29). A razão inferior a 1,0 reflete execução parcial no período – os pagamentos realizados entre 2015 e 2025 não cobriram integralmente os empenhos registrados na janela analisada.

Em contraste, laboratórios (0,10) apresentam razão ainda menor e taxa mediana de pagamento igual a zero, com 94,1% dos municípios beneficiados sem pagamento registrado. Esses resultados sugerem dificuldades sistêmicas de execução – possivelmente associadas a especificações técnicas complexas, dependência de fornecedores

especializados ou dificuldades de licenciamento –, representando risco de acúmulo de restos a pagar de longa maturação.

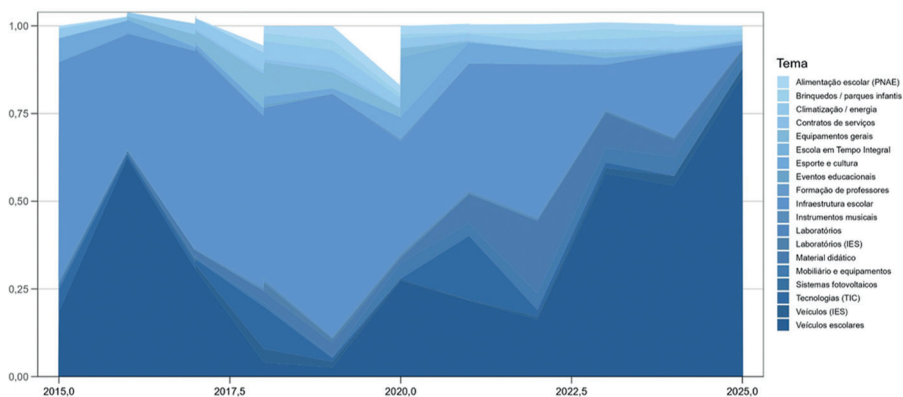
A ETI merece atenção especial: com R\$ 4,02 por matrícula empenhados no período – valor que reflete a concentração dos recursos em apenas 28 municípios –, apresenta R\$ 3,07 por matrícula em pago total e razão de 0,76 ao final de 2025. Ao mesmo tempo, 96,4% dos municípios beneficiados com empenhos de ETI registraram taxa de pagamento zero, indicando que a maior parte dos projetos ainda estava em execução ao final do período analisado.

4.3 Composição temática por ano e mudanças na carteira

A composição da carteira temática não foi estável ao longo do período, como pode ser observado no gráfico 2. No biênio 2015-2016, infraestrutura e veículos foram as categorias dominantes, respondendo conjuntamente por mais de 80% dos empenhos identificados por PI específico. Esse padrão se manteve, com variações, até 2019. Em 2020, o peso dos veículos recuou relativamente, enquanto a infraestrutura se manteve como categoria principal, favorecida pelo volume elevado de emendas do relator-geral naquele ano.

GRÁFICO 2

Composição temática proporcional das emendas ao FNDE por ano (2015-2025)



Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A partir de 2021, observa-se diversificação gradual da carteira, com crescimento da ETI, das TIC e dos equipamentos e mobiliário. A ETI, praticamente inexistente antes de 2019, acumulou R\$ 471,2 milhões com tendência ascendente, refletindo a prioridade política atribuída ao Programa Escola em Tempo Integral e a capacidade dos parlamentares de alocar recursos em programas de maior visibili-

dade na agenda educacional. A climatização e a eficiência energética, embora com volumes menores, também cresceram a partir de 2020, possivelmente associadas a programas federais de adequação ambiental das escolas.

4.4 Condicionantes normativas e institucionais da execução via FNDE

A interpretação dos resultados apresentados nas seções anteriores requer a consideração dos condicionantes normativos e operacionais que moldam a conversão de empenhos em pagamentos efetivos. Como demonstrado nas tabelas 1, 3 e 5, as taxas de pagamento no próprio exercício – que não incluem restos a pagar pagos em exercícios subsequentes – foram sistematicamente baixas, raramente ultrapassando 20%, e apresentaram forte heterogeneidade entre temas e regiões. Quando se considera o pago total (incluindo RAP pagos), as taxas se elevam consideravelmente, chegando a superar 100% em alguns anos, o que reflete a liquidação de empenhos de exercícios anteriores. Essa heterogeneidade não pode ser inteiramente atribuída a decisões políticas de alocação inicial: ela também reflete o arranjo institucional da execução das transferências voluntárias via FNDE.

Em primeiro lugar, a execução das emendas destinadas à educação básica ocorre predominantemente por meio de instrumentos de transferência voluntária vinculados ao PAR. A vinculação da emenda a uma iniciativa previamente cadastrada no PAR constitui condição necessária para sua tramitação regular. Municípios com maior capacidade técnica para diagnóstico, planejamento e registro de demandas no sistema federal tendem a apresentar maior probabilidade de execução tempestiva. Diferenças nas taxas de pagamento no próprio exercício entre entes subnacionais – como o contraste entre o Sudeste (37,9%) e o Norte (4,1%) reportado na tabela 5 – refletem, portanto, não apenas decisões políticas de alocação, mas também desigualdades administrativas na etapa de implementação.

Em segundo lugar, as regras orçamentárias e operacionais diferenciam o ritmo de execução conforme a natureza da despesa. Emendas destinadas à construção ou ampliação de infraestrutura escolar estão sujeitas a exigências mais complexas – elaboração de projetos executivos, licenciamento e comprovação de contrapartidas –, o que tende a alongar o ciclo entre empenho e pagamento. Emendas voltadas à aquisição de veículos, equipamentos ou mobiliário, embora também classificadas como GND 4, costumam apresentar prazos relativamente mais curtos por dependerem de processos licitatórios mais simples ou de atas de registro de preços já disponibilizadas pelo FNDE. Esse diferencial é coerente com os padrões observados na tabela 3: veículos apresentam taxa mediana de pago total de 70,7%, enquanto infraestrutura (4,3%), TIC (0%) e climatização (0%) mostram perfis de execução mais lentos ou incompletos.

Em terceiro lugar, a existência de valores mínimos para celebração de instrumentos – detalhada nas cartilhas MEC e atualizada ao longo do período – impõe

restrições formais ao desenho das emendas. Municípios de pequeno porte, cuja demanda pontual pode envolver montantes inferiores aos limites estabelecidos, enfrentam obstáculos adicionais à formalização de convênios. Esse mecanismo pode contribuir para a concentração espacial observada nos dados: em 2024, apenas 3,1% dos municípios registraram qualquer empenho, e o Gini da distribuição por matrícula alcançou 0,990. A exigência de pisos de valor para celebração de instrumentos não explica sozinha essa concentração, mas constitui um dos fatores formais que a ampliam.

Adicionalmente, a estrutura de PIs associados às ações orçamentárias variou ao longo do período, acompanhando mudanças de prioridade governamental. A introdução de iniciativas voltadas à Escola em Tempo Integral e à conectividade escolar, por exemplo, criou novas categorias de emenda a partir de determinado momento, o que pode ter induzido reorientações na carteira mesmo sem alteração substantiva na lógica alocativa dos parlamentares. Essa dinâmica é observável na tabela 2: ETI e TIC, praticamente ausentes antes de 2019, cresceram na carteira a partir daquele ano.

Por fim, a distinção entre empenho, liquidação e pagamento assume relevância analítica particular no contexto das emendas ao FNDE. Como mostrado nas tabelas 1 e 6, as taxas de pagamento situam-se sistematicamente abaixo das taxas de empenho, com defasagens que atravessam exercícios financeiros. Esse descompasso decorre tanto da natureza descentralizada e contratual do modelo de execução quanto de condicionantes institucionais adicionais – entre os quais a liberação de limite financeiro pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, especialmente relevante para emendas não impositivas e no contexto dos critérios de transparência estabelecidos pela ADPF 854. Em 2023, 2024 e 2025, nenhuma região registrou pagamentos no próprio exercício, a despeito de empenhos que chegaram a R\$ 32,65 por matrícula no Centro-Oeste em 2024. Esses valores permanecerão como restos a pagar cuja liquidação se estenderá por exercícios futuros, o que significa que a avaliação da distribuição efetiva de recursos educacionais requer a análise conjunta das três etapas da despesa.

Em síntese, os padrões espaciais e temáticos identificados neste capítulo devem ser compreendidos à luz de um arranjo institucional que combina imposibilidade constitucional, regras técnicas de elegibilidade e capacidade administrativa descentralizada. A interação entre esses fatores contribui para explicar por que a expansão do volume de emendas não se traduz automaticamente em distribuição homogênea ou proporcional à necessidade educacional.

5 RESULTADOS POR ENTE FEDERADO

5.1 Desigualdade entre municípios

A análise por município revela concentração extrema dos recursos empenhados em praticamente todos os anos da série. A tabela 4 apresenta os principais indicadores de desigualdade para cada exercício, tanto em valores absolutos quanto em termos de empenho por matrícula, permitindo comparar a concentração do volume total com a concentração ajustada pelo porte educacional dos municípios. O mapa 1 também ilustra essa distribuição espacialmente.

TABELA 4

Indicadores de desigualdade entre municípios na distribuição de emendas ao FNDE (2015-2025)

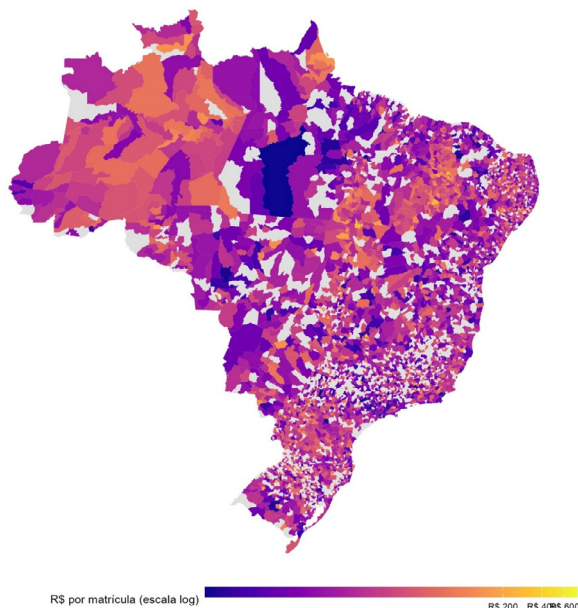
Ano	Número município	Sem empenhado (%)	Gini (empenhado)	CV (empenhado)	Gini (pago)	CV (pago)	Gini pm	CV pm
2015	5.572	97,8	0,989	11,2	–	–	0,992	11,2
2016	5.571	80,4	0,932	18,9	0,992	55,8	0,913	3,9
2017	5.571	95,4	0,991	25,7	–	–	0,983	8,3
2018	5.571	93,8	0,977	19,0	0,994	12,7	0,976	6,6
2019	5.571	94,1	0,992	16,5	–	–	0,976	6,6
2020	5.571	54,2	0,876	6,9	0,978	41,1	0,811	2,4
2021	5.571	70,5	0,907	7,7	0,962	7,4	0,887	3,0
2022	5.571	92,8	0,977	9,3	0,996	17,6	0,976	11,8
2023	5.571	93	0,981	15,0	–	–	0,968	7,0
2024	5.572	96,9	0,995	22,0	–	–	0,990	10,7
2025	5.572	96,8	0,995	34,4	–	–	0,989	10,0

Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298), IBGE e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

- Obs.: 1. Gini – coeficiente de Gini (0 = igualdade perfeita; 1 = desigualdade máxima); CV – coeficiente de variação (desvio-padrão/média); valores acima de 1 indicam que o desvio-padrão supera a média, sinalizando dispersão extrema; pm – por matrícula. Ambos calculados sobre a distribuição dos empenhos por município, incluindo municípios com valor zero.
2. (–) indica ausência de registros de pagamento no exercício.
3. Gini pm e CV pm são calculados sobre o empenho por matrícula por município.
4. Número de municípios conforme a malha territorial de 2020.

MAPA 1

Acumulado do empenho de emendas ao FNDE por matrícula (2015-2024)
 (Em R\$)


Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Municípios em branco sem empenho registrado no período.

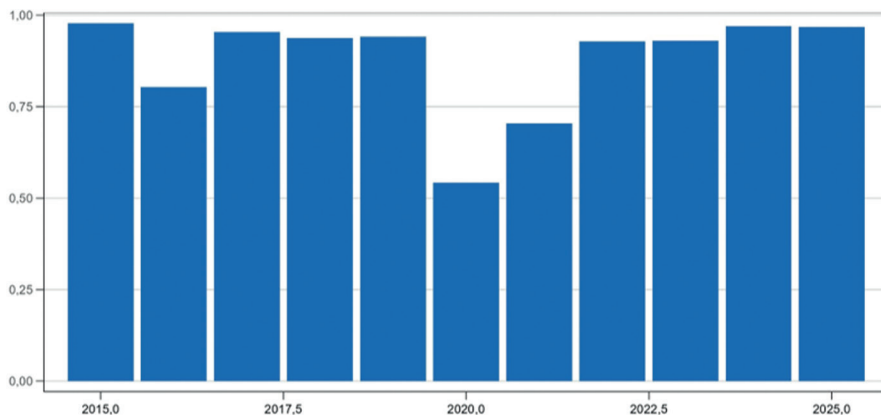
3. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

O coeficiente de Gini para o empenho absoluto varia entre 0,876 em 2020 e 0,995 em 2024, indicando concentração extrema em todos os anos. Quando se controla pelo tamanho educacional do município (empenho por matrícula), a concentração permanece elevadíssima, mas moderada em relação ao valor bruto: o Gini por matrícula em 2020, por exemplo, cai de 0,876 para 0,811, e o CV reduz-se de 6,9 para 2,4. Isso sugere que parte da desigualdade bruta reflete diferenças de tamanho entre municípios, mas que mesmo após esse ajuste, a distribuição continua fortemente concentrada.

A proporção de municípios sem empenho oscila entre 54,2% em 2020 e 97,8% em 2015, como demonstra o gráfico 3. Em 2020, ano de pico absoluto dos valores, pouco mais de metade dos municípios brasileiros receberam algum recurso via emenda ao FNDE – a maior cobertura de todo o período. Nos demais anos, a cobertura foi substancialmente menor: menos de 10% dos municípios registraram algum empenho, o que equivale a aproximadamente 170 municípios contemplados em um universo de 5.570.

GRÁFICO 3

Proporção de municípios sem empenho de emendas ao FNDE, por ano (2015-2025)
(Em %)



Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298).

Elaboração dos autores.

Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

O CV, calculado como a razão entre o desvio-padrão e a média da distribuição de empenhos entre municípios, mede a dispersão relativa da distribuição: valores superiores a 1 indicam que o desvio-padrão excede a própria média, o que já sinaliza dispersão extrema. O CV em valores absolutos chega a 25,7 em 2017 e a 22,0 em 2024, refletindo a concentração dos empenhos em um número muito reduzido de municípios com valores elevados. Quando calculado sobre o empenho por matrícula, o CV é significativamente menor em anos de maior cobertura (2,4 em 2020; 3,0 em 2021), mas cresce nos anos de baixa cobertura (10,7 em 2024). Esse padrão é estruturalmente distinto do que se observa em transferências condicionadas como o Fundeb, que por definição alcança todos os municípios com redes de ensino ativas.

A descontinuidade temporal é outro traço marcante: municípios que receberam recursos em determinado exercício não necessariamente os recebem no seguinte, o que dificulta o planejamento de obras e aquisições e pode comprometer a efetividade dos gastos realizados. Esse padrão, associado às baixas taxas de pagamento no próprio exercício, sugere que parte dos recursos empenhados acumula restos a pagar, com execução distribuída ao longo de vários exercícios posteriores.

5.2 Distribuição entre macrorregiões

A tabela 5 apresenta a distribuição dos empenhos deflacionados por macrorregião, com comparação entre a participação nas emendas ao FNDE e duas medidas populacionais: a participação no total da população (IBGE, 2023) e a participação no

total de matrículas da educação básica pública – esta última sendo o denominador mais adequado para avaliar equidade na distribuição de recursos educacionais.

TABELA 5

Emendas ao FNDE por macrorregião geográfica: volume, distribuição e execução por matrícula (2015-2025)

Região	Empenho (R\$ 1 milhão)	Pago total (R\$ 1 milhão)	Participação emendas (%)	Participação população (%)	Razão empenhado/população	Participação matrícula (%)	Razão empenhado/matrícula	Taxa pago exercício (%)	Pagamento/matrícula (R\$)
Nordeste	2.355,9	883,4	27,9	27,3	1,02x	29,1	0,96x	11,2	5,78
Sudeste	1.753,2	664,1	20,8	41,8	0,50x	39,4	0,53x	19,2	3,21
Sul	1.585,1	747	18,8	14,7	1,28x	13,5	1,39x	6,3	10,55
Norte	1.381,8	430,9	16,4	8,5	1,92x	10,3	1,60x	4,1	8,01
Centro-Oeste	1.360	938,3	16,1	7,7	2,10x	7,7	2,10x	23,3	23,30

Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298), IBGE (Censo 2022) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Razão empenhado/população – participação nas emendas/participação na população (razão 1,00 = neutralidade distributiva); e taxa de pagamento = total pago/total empenhado no período por região.

O resultado mais saliente é o subfavorecimento relativo do Sudeste: a região concentra 41,8% da população brasileira e 39,4% das matrículas, mas recebeu apenas 20,8% dos empenhos de emendas ao FNDE no período, resultando em razões de 0,50x (população) e 0,53x (matrículas). Esse padrão é parcialmente explicado pela representação parlamentar: estados mais populosos têm mais deputados em termos absolutos, mas a proporcionalidade da representação na Câmara é limitada pelo piso de oito e pelo teto de setenta deputados por estado, e a representação no Senado garante um número igual de representantes para cada estado, independentemente da respectiva população.

Norte e Centro-Oeste receberam emendas ao FNDE em proporção superior ao seu peso demográfico e educacional: razões de 1,92x e 2,10x em relação à população, e de 1,60x e 2,10x em relação às matrículas, respectivamente.

O Nordeste recebeu 27,9% dos empenhos para 27,3% da população e 29,1% das matrículas, com razões de 1,02x e 0,96x, respectivamente. O Sul, por sua vez, recebeu 18,8% dos empenhos para 14,7% da população e 13,5% das matrículas (razões de 1,28x e 1,39x), resultado que também não sugere concentração de recursos.

No que diz respeito à execução financeira, o Sudeste apresentou a maior taxa de pagamento acumulada no exercício (37,9%) e o maior pago acumulado por matrícula (R\$ 3,21), apesar de ter recebido empenhos comparativamente baixos. Esse resultado merece interpretação cuidadosa: pode refletir maior capacidade de

execução dos municípios dessa região, mas também a natureza diferenciada dos empenhos – por exemplo, maior proporção de custeio ou empenhos de execução mais simples. O Centro-Oeste, por sua vez, apresenta o maior pago total por matrícula acumulado entre todas as regiões (R\$ 23,30), combinado com taxa de pagamento total de 69% – resultado que reflete tanto o elevado volume empenhado quanto a maior execução relativa nessa região. Norte e Nordeste registraram R\$ 8,01 e R\$ 5,78 por matrícula em pago total (taxas de pagamentos totais de 31,2% e 37,5%, respectivamente). O Sul, registrou R\$ 10,55 por matrícula em pago total (taxa de 47,1%).

5.3 Heterogeneidade intrarregional ao longo do tempo

A análise da distribuição por macrorregião ao longo do tempo revela padrões relevantes que não são capturados pelos agregados do período. A tabela 6 apresenta o empenho por matrícula por região em anos selecionados, evidenciando a variabilidade e a heterogeneidade da distribuição ao longo da série.

TABELA 6

Empenho e pagamento por matrícula por macrorregião (2015-2025)
Em (R\$)

Ano	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul	
	Empenho	Pago	Empenho	Pago	Empenho	Pago	Empenho	Pago	Empenho	Pago
2015	4,70	–	1,88	–	2,43	–	2,09	–	2,63	–
2016	30,13	2,36	14,55	1,77	33,24	1,38	25,16	14,64	25,49	5
2017	56,82	–	3,38	–	1,64	–	3,01	–	19,98	–
2018	31,07	1,15	3,52	0,18	4,35	0,10	3,25	0,15	7,56	0,59
2019	62,82	–	24,86	–	50,60	–	3,86	–	26,26	–
2020	106,77	81,10	70,85	9,26	112	5,34	30,66	1,51	56,10	4,89
2021	25,75	2,63	30,86	6,84	42,75	4,60	10,74	1,18	35,83	4,79
2022	7,28	–	8,37	1,05	7,96	0,32	3,90	0,02	12,87	0,33
2023	6,53	–	6,80	–	13,45	–	2,95	–	17,19	–
2024	32,65	–	3,44	–	10,07	–	1,59	–	13,41	–
2025	7,65	–	2,07	–	4,46	–	5,89	–	29,86	–

Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Empenhado – empenho por matrícula; pago – pago por matrícula (total da região no ano/matriculas da educação básica pública da região no ano).

3. (–) indica ausência de pagamentos no exercício.

A variabilidade do empenho e do pago por matrícula ao longo do tempo é notável em todas as regiões. Em 2015, os empenhos por matrícula foram baixos em todas as regiões (entre R\$ 1,88 no Nordeste e R\$ 4,70 no Centro-Oeste) e

nenhuma região registrou pagamentos no exercício. Em 2016, Norte (R\$ 33,24 empenhado, R\$ 1,38 pago) e Centro-Oeste (R\$ 30,13 empenhado, R\$ 2,36 pago) apresentaram empenhos elevados, mas pagamentos modestos; o Sudeste destaca-se com R\$ 14,64 pago por matrícula – o maior valor de pagamento no exercício de toda a série para qualquer região.

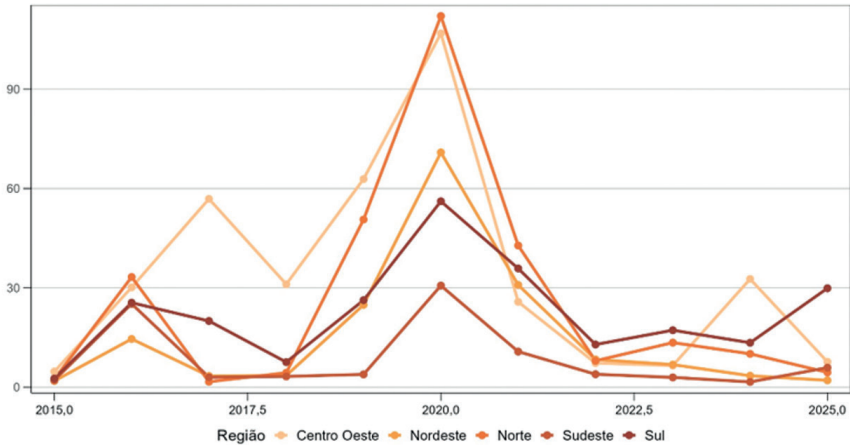
Em 2017, nenhuma região registrou pagamentos no próprio exercício, mesmo com empenhos de R\$ 56,82 por matrícula no Centro-Oeste e R\$ 19,98 no Sul. Esse resultado é coerente com o fato de que o terceiro ciclo do PAR teve início em setembro daquele ano, deixando apenas quatro meses para execução – prazo insuficiente para cumprir os ritos de habilitação, licitação e pagamento, especialmente considerando que os empenhos tendem a se concentrar no encerramento do exercício. Em 2019, os empenhos crescem expressivamente – Centro-Oeste com R\$ 62,82 e Norte com R\$ 50,60 por matrícula –, mas os pagamentos no exercício foram novamente nulos. O pico ocorre em 2020: Norte – R\$ 112,00 empenhado, R\$ 5,34 pago no exercício, Centro-Oeste – R\$ 106,77 empenhado, R\$ 81,10 pago no exercício, Nordeste – R\$ 70,85 empenhado, R\$ 9,26 pago, Sul – R\$ 56,10 empenhado, R\$ 4,89 pago e Sudeste – R\$ 30,66 empenhado, R\$ 1,51 pago. O Centro-Oeste é a única região com pagamento no exercício expressivo em 2020 (R\$ 81,10), enquanto Norte e Nordeste, apesar de empenhos maiores, apresentaram pagamentos muito inferiores.

A partir de 2022, o empenho por matrícula cai acentuadamente em todas as regiões e os pagamentos tornam-se esparsos: em 2022, Nordeste (R\$ 1,05), Norte (R\$ 0,32), Sul (R\$ 0,33) e Sudeste (R\$ 0,02) registraram algum pagamento. Em 2023 e 2024, os pagamentos foram nulos em todas as regiões, a despeito de empenhos que variaram entre R\$ 1,59 (Sudeste, 2024) e R\$ 32,65 (Centro-Oeste, 2024) por matrícula. Esse padrão de empenhos sem correspondente pagamento nos exercícios mais recentes é consistente com o acúmulo de restos a pagar, cuja liquidação se estenderá por exercícios futuros.

O gráfico 4 ilustra essas trajetórias para as cinco macrorregiões. Dois padrões se destacam visualmente: o pico sincronizado de 2020 em todas as regiões, com magnitudes muito distintas – Centro-Oeste e Norte com valores empenhados por matrícula entre quatro e seis vezes superiores ao Sudeste –, e a convergência para níveis baixos a partir de 2022.

GRÁFICO 4

Empenho por matrícula por macrorregião (2015-2025)
(Em R\$)



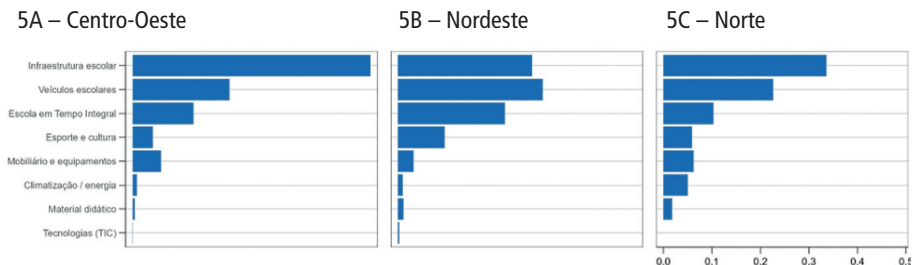
Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).
Elaboração dos autores.
Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.
2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

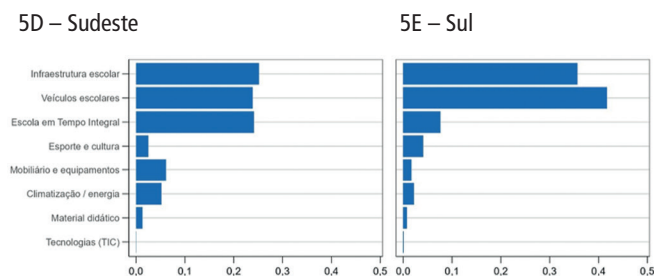
5.4 Combinação tema *versus* região

A análise cruzada entre temas e macrorregiões revela especializações relevantes, embora com variabilidade entre anos, como demonstra o gráfico 5. A infraestrutura escolar e os veículos escolares são os temas predominantes em todas as regiões, mas sua participação relativa varia: o Norte e o Nordeste tenderam a concentrar maior parcela de emendas de infraestrutura – coerente com o maior déficit de cobertura de prédios escolares adequados –, enquanto o Sul e o Centro-Oeste apresentaram participação relativamente maior de veículos e, nos anos mais recentes, de ETI e TIC.

GRÁFICO 5

Composição temática por macrorregião: empenho por matrícula, top 8 temas (2020)





Fonte: Tesouro Gerencial (UGE 26298) e Inep (Censo Escolar).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Valores deflacionados pelo IPCA para reais de 2024.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Essa heterogeneidade temática por região tem implicações para a avaliação da eficácia alocativa: programas que requerem contrapartida ou capacidade local de gestão – como obras de infraestrutura – produzem resultados mais lentos em regiões com menor capacidade técnica, o que pode explicar, ao menos em parte, as diferenças nas taxas de pagamento observadas na tabela 4.

6 DISCUSSÃO

6.1 Distribuição e critérios de equidade

Os padrões identificados neste capítulo sugerem que a alocação de emendas ao FNDE não obedece a critérios claros, pelo menos quando analisados *per capita*. Norte e Centro-Oeste são sistematicamente favorecidos em relação ao seu peso demográfico e educacional, enquanto o Sudeste é desfavorecido. Esse resultado é consistente com o que a literatura de distributivismo parlamentar esperaria: parlamentares de estados menores têm incentivos para alocar emendas em proporção maior ao seu eleitorado, e a sub-representação demográfica do Sudeste na Câmara favorece esse desvio.

Ao mesmo tempo, a análise não permite concluir que as emendas ao FNDE pioram a equidade educacional: o Nordeste, que concentra os maiores déficits, em termos de resultados educacionais, apresenta participação aproximadamente proporcional ao seu peso tanto em população quanto em matrículas. O que se pode afirmar, com base nos dados disponíveis, é que a distribuição não é sistematicamente redistributiva – ela não privilegia, de forma consistente, as regiões com maiores necessidades – e tampouco apresenta lógica clara de eficiência. A variabilidade anual e a alta concentração entre municípios sugerem que a lógica

alocativa é amplamente determinada por negociações políticas anuais, e não por critérios técnicos estáveis.

6.2 Orientações das cartilhas e padrões observados

O cotejo entre as orientações formais das cartilhas MEC e os padrões empíricos identificados neste capítulo permite formular algumas observações sobre a distância entre o que o arcabouço institucional prescreve e o que os dados registram. Essa leitura não implica atribuição causal – as cartilhas são documentos orientativos, não determinantes dos resultados –, mas oferece um ponto de referência normativo para contextualizar os achados.

A primeira observação diz respeito à exigência de articulação com o PAR. As cartilhas de 2022 a 2025 reafirmam consistentemente que as emendas destinadas a municípios devem observar as prioridades registradas nesse instrumento, o que pressupõe demanda formalizada e capacidade de planejamento local. Os dados mostram, contudo, que nos anos cobertos pelas cartilhas (2022-2025) a proporção de municípios sem nenhum empenho variou entre 92,8% e 96,8%, indicando que a grande maioria dos municípios não foi contemplada em nenhum exercício do período. A exigência de articulação com o PAR, portanto, opera em um contexto de cobertura extremamente restrita, o que levanta a questão de quão sistemático é, na prática, o processo de planejamento que as cartilhas descrevem.

A segunda observação diz respeito às prioridades programáticas. As edições de 2024 e 2025 incorporam explicitamente ETI, escolas conectadas e retomada de obras paralisadas. Nos dados, a ETI cresceu na carteira a partir de 2019, chegando a R\$ 471,2 milhões concentrados em 28 municípios, com 96,4% deles sem pagamento registrado no período (2015-2025). Isso indica que a inclusão de um programa nas cartilhas não garante execução: a ETI apresenta razão pago total/empenhado de 0,76x, e ao mesmo tempo é onde mais municípios contemplados não registraram nenhum pagamento. O alinhamento temático entre cartilhas e carteira existe, mas a execução efetiva permanece dependente de fatores que as orientações formais não controlam.

Com base estritamente nos padrões descritos neste capítulo, é possível formular algumas observações analíticas com caráter orientativo para o desenho e a avaliação das emendas ao FNDE. Estas observações não constituem recomendações de política – o capítulo não dispõe de dados de resultado educacional para avaliar efetividade –, mas identificam aspectos do sistema cujas características são documentadas pelos dados e que merecem atenção em análises subsequentes.

Primeiro, a alta taxa de municípios sem empenho em praticamente todos os anos da série – entre 54,2% e 96,8% – e a descontinuidade temporal dos beneficiários são dados que afetam diretamente a interpretabilidade das cartilhas:

orientações sobre PAR e planejamento plurianual pressupõem uma regularidade de alocação que os dados não confirmam. Qualquer avaliação da eficácia das emendas ao FNDE precisará lidar com esse padrão de cobertura descontínua.

Segundo, a diferença entre taxas de pago no exercício para temas de aquisição direta (veículos: 15,4%; mobiliário: 0,8%) e temas de investimento em bens específicos (infraestrutura: 15,8%; TIC: 5,5%; climatização: 0,1%) é consistente com o que as cartilhas descrevem sobre a complexidade operacional diferenciada. Do ponto de vista da avaliação de execução, isso implica que indicadores de empenho são insuficientes para comparar temas com perfis operacionais distintos: infraestrutura empenhada em 2020 ainda pode estar sendo paga em 2025 ou 2026.

Terceiro, o hiato entre empenho e pagamento é especialmente pronunciado nas regiões Norte e Nordeste. O Nordeste recebeu empenhos aproximadamente proporcionais ao seu peso em matrículas (razão 0,96x), mas sua taxa de pagamento foi 37,5%. O Norte, por sua vez, recebeu empenhos acima ao seu peso em matrículas (razão 1,60x), embora a taxa de pagamento tenha sido 31,2%. Esse padrão é documentado pelos dados e relevante para qualquer discussão sobre se as orientações formais – que incluem a exigência de PAR e articulação técnica prévia – são igualmente operacionalizáveis em contextos de baixa capacidade administrativa.

6.3 Limitações e agenda

Esta análise descritiva apresenta limitações importantes que balizam a interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, a comparação intertemporal é afetada por mudanças institucionais relevantes – especialmente a expansão das emendas do relator-geral em 2020-2021, que alterou substancialmente o volume e a lógica de distribuição dos recursos, e a decisão do STF que as restringiu a partir de 2022 – tornando os subperíodos heterogêneos entre si.

Em segundo lugar, a classificação temática por PI pode subestimar a abrangência real de algumas categorias por duas razões. De um lado, empenhos classificados sob PIs genéricos ou sem PI específico de emenda foram excluídos da análise temática e capturados apenas na categoria residual “geral”, o que pode omitir recursos que na prática financiaram os mesmos objetos identificados nos grupos analíticos. De outro, a nomenclatura dos PIs variou ao longo do período, o que exigiu correspondências manuais sujeitas a imprecisão, particularmente nos anos mais antigos da série.

Em terceiro lugar, a não disponibilidade de dados de resultados educacionais no nível municipal para todos os anos impede avaliar se os recursos aqui descritos produziram efeitos mensuráveis sobre infraestrutura, acesso ou qualidade da educação básica.

A agenda de pesquisa subsequente inclui, minimamente: i) a ligação entre os dados de empenho aqui analisados e indicadores de resultado educacional por município; ii) a estimação do impacto causal das emendas ao FNDE sobre indicadores de infraestrutura, acesso e qualidade, com desenho de avaliação que lide com o caráter político-endógeno da alocação; e iii) a comparação sistemática entre os critérios de alocação das emendas e os critérios das transferências condicionadas do Fundeb, para avaliar em que medida essas duas fontes se reforçam ou se contradizem na promoção da equidade educacional.

7 CONCLUSÕES

Este capítulo descreveu o perfil das emendas parlamentares ao FNDE no período 2015-2025, a partir de dados do Tesouro Gerencial desagregados no nível município-ano. Os principais achados podem ser sintetizados em quatro dimensões.

Do ponto de vista do volume, os empenhos totalizaram R\$ 8,4 bilhões no período, com trajetória extremamente irregular: um pico de R\$ 2,83 bilhões em 2020 – equivalente a R\$ 59,91 por matrícula, o maior valor da série – explicado em grande parte pelas emendas do relator-geral, e valores bem mais modestos na maior parte dos demais anos (entre R\$ 7 e R\$ 23 por matrícula). A taxa de pagamento no próprio exercício foi sistematicamente baixa, raramente superando 20%, refletindo o predomínio de investimentos e transferências voluntárias que exigem processos administrativos em nível local.

Do ponto de vista temático, a carteira das emendas ao FNDE foi dominada pela infraestrutura escolar e pelos veículos escolares, que juntos responderam por cerca de 69,5% dos empenhos com PI específico de emenda. Houve crescimento das categorias ETI e TIC a partir de 2019, sinalizando certa sensibilidade dos parlamentares à agenda de programas prioritários do MEC. A composição temática, contudo, foi variável entre anos, sem tendência clara de especialização crescente.

Do ponto de vista da desigualdade municipal, os dados revelam concentração extrema: coeficientes de Gini entre 0,876 e 0,995, e proporção de municípios sem nenhum empenho variando entre 54% e 98% em diferentes anos. O ajuste pelo tamanho educacional do município (empenho por matrícula) reduz – mas não elimina – essa concentração, evidenciando que parte da desigualdade reflete diferenças de porte, mas que a distribuição é, mesmo assim, altamente concentrada.

Do ponto de vista regional, Norte e Centro-Oeste receberam emendas ao FNDE em proporção significativamente superior ao seu peso demográfico e educacional (razões de 1,92x e 2,10x em relação à população, e de 1,60x e 2,10x em relação às matrículas), enquanto o Sudeste recebeu menos da metade do esperado por qualquer uma dessas métricas. O Nordeste apresenta participação aproximadamente proporcional ao seu peso em matrículas (0,96x). A taxa de pagamento total

mais baixa no Norte (31,2%) indica, adicionalmente, que a chegada do recurso ao município não equivale à efetivação do gasto.

Em conjunto, esses resultados apontam para um sistema de alocação que combina alto volume nominal, baixa continuidade, extrema concentração e distribuição regional desproporcional. A análise de impacto prevista como produto subsequente desta pesquisa poderá avaliar se, apesar dessas características, os recursos efetivamente pagos produziram efeitos positivos sobre a infraestrutura e os resultados educacionais nos municípios beneficiários.

REFERÊNCIAS

- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 71, p.1-21, 2019.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000.
- BRASIL. **Cartilha orientativa de emendas parlamentares MEC 2022**. Brasília: MEC, 2022.
- BRASIL. **Cartilha orientativa de emendas parlamentares MEC 2023**. Brasília: MEC, 2023.
- BRASIL. **Cartilha orientativa de emendas parlamentares MEC 2024**. Brasília: MEC, 2024.
- BRASIL. **Cartilha orientativa de emendas parlamentares 2025**. Brasília: MEC, 2025a.
- BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília: SOF, 2025b.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Curso de orçamento público – módulo 4**: despesa orçamentária. Brasília: Enap, 2019. Curso online. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/296>.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
- NOBLAT, P. L. D (org.). **Curso de orçamento público**: visão geral – módulo V: noções sobre execução orçamentária. Brasília: Enap, 2013. Curso online. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/882/1/OP_vis%c3%a3o%20geral.pdf.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian Chamber of Deputies. **Journal of Legislative Studies**, v. 10, n. 1, p. 9-49, 2004.

APÊNDICE A

PIS E CORRESPONDÊNCIA AOS GRUPOS ANALÍTICOS

A tabela a seguir apresenta os principais planos internos (PIs) identificados na base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e sua correspondência aos grupos analíticos utilizados neste capítulo. Os PIs com prefixo “geral” referem-se a transferências regulares do FNDE não classificadas como emenda específica.

TABELA A.1
Pis do FNDE e grupos analíticos

Código/PI (simplificado)	Grupo analítico
empenho_infra	Infraestrutura escolar (obras, ampliações)
empenho_veiculo	Veículos escolares (Caminho da Escola)
empenho_eti	Escola em Tempo Integral (ETI/EMTI)
empenho_pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – via emenda
empenho_tic	Tecnologias da informação e comunicação
empenho_mobil	Mobiliário escolar
empenho equip	Equipamentos didáticos e laboratoriais
empenho_esporte	Esporte e cultura escolar
empenho_climat	Climatização e eficiência energética
empenho_material	Material didático e pedagógico
empenho_lab/empenho_lab_ies	Laboratórios (educação básica e IES)
empenho_veiculoies	Veículos para instituições de ensino superior
empenho_music	Instrumentos musicais e cultura
empenho_formacao	Formação de professores
empenho_brinq	Brinquedos e parques infantis
empenho_fotov	Sistemas fotovoltaicos
empenho_contrat	Contratação de serviços educacionais
empenho_evento	Eventos educacionais
empenho_geral	Transferências regulares FNDE (não emenda específica)

Elaboração dos autores.

APÊNDICE B

PROCEDIMENTOS DE EXTRAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS

B.1 EXTRAÇÃO DOS DADOS

Os dados foram obtidos a partir da elaboração de relatórios no sistema Tesouro Gerencial, por meio da aplicação de filtros específicos. A extração buscou incorporar a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares ao longo de suas diferentes etapas, incluindo valores empenhados, liquidados, pagos, inscritos em restos a pagar e pagamentos totais.

A identificação das emendas considerou as despesas classificadas nos RP 6, 7, 8 e 9, referentes, respectivamente, às emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator. Também foram adicionados registros que identificavam emendas no plano orçamentário, de modo a contemplar casos em que tais despesas não seguiram a classificação de RP designados para emendas.

A base foi restrita às despesas executadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), responsável pela operacionalização de transferências associadas à educação básica. O período coletado compreende os anos de 2015 a 2025, sendo utilizados valores anualizados em reais correntes, correspondentes ao saldo ao final de cada exercício.

Juntamente, foram extraídas informações sobre programa, ação e planos internos (PIs), bem como a identificação do município beneficiado (código do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e da respectiva unidade da Federação (UF). A seguir, são apresentados os procedimentos para o tratamento dos dados.

B.2 TRATAMENTO DOS DADOS

Após a extração, os dados passaram por etapas de organização e padronização. Inicialmente, a base foi convertida do formato original (*wide*) para formato *long*, de modo a estruturar as informações em painel com observações em nível município-ano.

Em seguida, os PIs foram sistematizados e agrupados em categorias temáticas, para cada etapa da despesa, permitindo identificar a finalidade das emendas. Também foi construída uma variável indicadora de ocorrência de execução de emendas em cada ano.

Para garantir um painel balanceado, foram incluídos com valores nulos os 1.474 municípios que não receberam recursos de emendas no período, totalizando 5.570 municípios distintos na base. Registros sem identificação municipal, que estavam associados, em alguns casos, a despesas realizadas fora do país, foram mantidos na base para preservar a integralidade dos registros.

A última etapa do tratamento foi a agregação das observações por município e ano, mediante a soma das variáveis financeiras. Valores ausentes foram tratados como zero, por não representarem execução de despesa.

Por fim, foi feita a junção de outros dados à base, como o total do orçamento executado pelo FNDE e o número de matrículas da educação básica, no período. A base final resultou em um painel balanceado com 61.281 observações em nível município-ano.

Trabalho

ISBN

EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL DO SISTEMA DE POLÍTICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA (2014-2025)¹

Carlos Henrique Leite Corseuil²

Mário Magalhães³

Paulo de Andrade Jacinto⁴

Victória Evellyn Costa Moraes Sousa⁵

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o debate sobre o papel das emendas parlamentares (EPs) no financiamento das políticas públicas se intensificou no Brasil. De fato, as EPs vêm se tornando cada vez mais relevantes na composição do orçamento federal e, por consequência, na qualidade do gasto público. Entre 2014 e 2025, após a aprovação do orçamento impositivo, observou-se rápido crescimento das despesas financiadas por EPs. De modo geral, essa tendência vem afetando o grau de determinação na alocação de recursos por parte do Poder Executivo, notadamente no que tange às despesas discricionárias.⁶

No caso da área trabalho, a incidência de emendas ocorre em ações relacionadas principalmente à prestação de serviços ao trabalhador, que formam um conjunto de atividades denominado políticas ativas de emprego, tais como a intermediação pública de mão de obra, a oferta de cursos de qualificação profissional e o fomento a empreendimentos de economia solidária. Como se verá ao longo deste capítulo, considerando que tais ações vêm perdendo espaço orçamentário no universo da função trabalho, as EPs têm desempenhado um importante papel de complementariedade no financiamento dessas ações.

1. Este capítulo é uma versão revisada de relatório de pesquisa publicado em 2025, disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/19211>.

2. Coordenador de trabalho e desenvolvimento rural na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: carlos.corseuil@ipea.gov.br.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental lotado na Disoc/Ipea. *E-mail*: mario.magalhaes@ipea.gov.br.

4. Professor na Universidade Federal do Paraná; e pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea. *E-mail*: paulo.jacinto@ipea.gov.br.

5. Pesquisadora bolsista do PNPD na Disoc/Ipea. *E-mail*: victoria.sousa@ipea.gov.br.

6. Ver Tollini e Mendes (2024), que fazem uma análise das EPs no Brasil e em onze países da OCDE.

Se, por um lado, essa complementariedade proporciona um aporte de recursos, por outro, não chega a configurar um reforço consistente para o desenvolvimento dessas atividades, dado seu perfil bastante variável, seja no volume de recursos a cada ano, seja nas ações contempladas. Tal realidade aponta para a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a incidência e a execução orçamentária dos recursos provenientes de EPs na função trabalho e de identificar seus reais efeitos sobre o público-alvo, que se constitui principalmente dos segmentos mais jovens do mercado de trabalho.

A partir dessas considerações, o objetivo do presente capítulo é apresentar uma análise exploratória e descritiva da execução orçamentária-financeira de despesas na função trabalho por EPs no período de 2014 a 2025. A partir dessa análise, é possível ter uma compreensão da alocação de recursos oriundos das EPs na função trabalho. Uma das principais constatações sobre a evolução do perfil das EPs no âmbito da função trabalho refere-se ao fato de que, embora representem parcela pouco expressiva no total de recursos destinados por EPs, no universo específico da área, elas vêm assumindo uma proporção relevante em relação ao total de despesas discricionárias, justamente aquelas que são a base de financiamento dos programas de geração de emprego e renda. A constatação aponta para a importância de se avançar no conhecimento do tema.

Além dessa breve introdução, o presente capítulo se estrutura em cinco seções. A seção 2 trata da contextualização das políticas de trabalho e renda no âmbito da função trabalho. A seção 3 descreve as fontes de informação utilizadas neste capítulo. A seção 4 apresenta as despesas realizadas na função trabalho, relacionadas às EPs, envolvendo sua participação nas despesas discricionárias e a execução orçamentário-financeira. Também descreve as despesas empenhadas por EPs segundo tipos de emenda, grupos de natureza de despesas, subfunções, ações orçamentárias, regiões demográficas e unidades da Federação (UFs). Por fim, a seção 5 apresenta as principais conclusões e as perspectivas futuras.

2 ASPECTOS GERAIS DA ATUAÇÃO DA UNIÃO NA ÁREA DE TRABALHO

A consolidação das políticas de emprego no Brasil, que moldou sua atual configuração institucional, ocorreu a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), quando se definiu uma fonte própria de recursos para o financiamento do programa do seguro-desemprego. Essa fonte é baseada nos recursos arrecadados pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), os quais posteriormente vieram a compor o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) por meio da Lei nº 7.998/1990.

Essa mesma lei previu que os recursos do FAT, além de custearem os benefícios de assistência financeira ao trabalhador – seguro-desemprego e abono salarial –,

seriam destinados a “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional” (Brasil, 1990). Com isso, teve início, no Brasil, o que veio a ser denominado de Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, à semelhança do que foi desenvolvido nos países de economia avançada, conjugando políticas de emprego passivas (assistência financeira) e ativas (intermediação de mão de obra e qualificação profissional).⁷

Além dessas ações, que são típicas dos sistemas públicos de emprego, principalmente nos países europeus, no Brasil foram agregadas ao sistema ações de promoção da ocupação e da renda por meio da concessão de microcrédito a pequenos empreendedores e do fomento a empreendimentos de economia solidária. Essas ações foram adotadas como estratégia para ampliar o alcance dessas políticas, dadas as características do mercado de trabalho nacional, no qual se destaca a elevada proporção de trabalhadores que atuam informalmente.⁸

A intermediação de mão de obra, serviço operacionalizado pelo Sistema Nacional de Emprego (Sine), visa reduzir o desemprego temporário que ocorre pelo descompasso entre a oferta e a demanda de mão de obra no mercado de trabalho. Trata-se de um desequilíbrio gerado pela limitação de informações sobre demanda e oferta de emprego, por parte tanto de trabalhadores quanto de empresas. O serviço conta com uma rede de agências de atendimento que compõem o Sine, as quais atuam no sentido de prover a correspondência dos perfis dos candidatos com os requisitos das vagas ofertadas pelas empresas. Para tanto, convoca e encaminha os trabalhadores para entrevistas junto às empresas, registrando o resultado desse encaminhamento. A rede de agências de atendimento ao trabalhador contava, em dezembro de 2025, com cerca de 1.500 unidades, que realizam também a recepção dos pedidos de seguro-desemprego feitos pelos trabalhadores.

No Brasil, a capacitação de trabalhadores no âmbito do sistema de trabalho, emprego e renda ocorre de forma distinta da que é feita nas instituições de ensino formal. Os cursos ofertados, por natureza, possuem duração mais curta, entre 200 e 400 horas-aula, e focam nas necessidades mais imediatas do mercado de trabalho. São denominados cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e, via de regra, são ministrados por entidades não governamentais e por instituições do sistema S, no intuito de alcançar o público com menor acesso ao ensino formal, jovens em busca do primeiro emprego e trabalhadores que atuam no setor informal. O custeio dessas atividades é feito por meio de repasse aos entes federados, estados e municípios ou diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos (Brasil, 2011).

7. Ver Cacciamalli, Ligiéro e Matos (2008), Zylberstajn e Balbinotto Neto (1999), Ramos, Lobo e Anze (2015) e Silva (2018).

8. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), a taxa de informalidade para o primeiro trimestre de 2025 foi de 38%. Além disso, Barbosa Filho e Veloso (2016) apresentam uma discussão dos fatos estilizados da informalidade do trabalho no Brasil.

Por sua vez, a ação voltada para formação e consolidação de empreendimentos de economia solidária constitui uma estratégia de redução do desemprego, utilizando um modelo econômico caracterizado pela autogestão, isto é, pela participação democrática de todos os membros. Alguns exemplos desses empreendimentos são as cooperativas de agricultura familiar, as cooperativas de coleta e reciclagem, os bancos comunitários, os pequenos e médios produtores de alimentos orgânicos, as cooperativas de crédito, entre outros. Destacam-se, entre os princípios da economia solidária, a solidariedade, a cooperação, o respeito à natureza, o comércio justo e o consumo solidário.⁹ Ressalve-se que a política de fomento a empreendimentos de economia solidária se diferencia das ações de qualificação e intermediação de emprego por não ser custeada com recursos do FAT, uma vez que não é prevista na respectiva legislação.

Com essa configuração, ao longo das décadas de 1990 e 2000, as políticas de trabalho, emprego e renda, financiadas com recursos do FAT, apresentaram um ciclo de ascensão e estagnação, com trajetória de crescimento virtuoso até o início dos anos 2000. Houve, em seguida, paulatina perda de importância das políticas ativas e esgotamento de sua fonte de financiamento, as disponibilidades financeiras do FAT.

Ao longo desse período, dois fatores implicaram severas restrições às disponibilidades financeiras do FAT: i) pelo lado das despesas, o crescimento do contingente no mercado formal de trabalho, acompanhado de elevadas taxas de rotatividade, resultou no aumento das despesas tanto do seguro-desemprego quanto do abono salarial; e ii) pelo lado das receitas, o FAT sofreu restrições no que tange à destinação dos recursos arrecadados, por meio das diversas medidas de desvinculação de recursos,¹⁰ e à redução das receitas de contribuições do PIS/Pasep por meio de crescentes desonerações fiscais (Silva, 2018). Tais fatores levaram à situação de déficit primário na contabilidade financeira do fundo em razão das tendências de aumento da despesa e redução da receita. Como as despesas com benefícios são de natureza obrigatória, o aperto orçamentário recaiu sobre as despesas discricionárias, as quais são a fonte de custeio das políticas ativas, o que tornou tais recursos cada vez mais escassos ao longo dos últimos vinte anos (O’Leary *et al.*, 2021).

No ciclo em questão, verifica-se que, após um período de grande investimento em qualificação profissional durante a segunda metade dos anos 1990, chegando a representar até 7,7% de toda a despesa do FAT no ano 2000, tais recursos passaram a declinar substancialmente, chegando a ser nulos em alguns anos mais recentes. Além da queda na disponibilidade financeira do FAT, as ações

9. Uma apresentação sobre o que é economia solidária, em termos de conceitos e características gerais, pode ser encontrada no Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005-2007.

10. Fundo Social de Emergência, Fundo de Estabilização Fiscal e Desvinculação de Receitas da União.

de qualificação profissional no âmbito da função trabalho sofreram com a baixa efetividade de seus resultados, os quais não foram capazes de responder ao contexto de fortes transformações no mercado de trabalho, iniciadas com a abertura econômica em meados da década de 1990. Entre os fatores que contribuíram para a reduzida efetividade das ações de qualificação no âmbito da função trabalho, segundo diversas avaliações, estão a fraca aderência dos cursos às demandas do mercado de trabalho, o uso de metodologias inadequadas ao público-alvo, a limitada capacidade de coordenação dos parceiros locais e as denúncias de desvios de recursos (Silva, 2018).

A baixa efetividade do modelo operacional das ações de qualificação, desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), levou à criação de outro modelo no âmbito do Ministério da Educação (MEC), implantado por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513/2011. Com a criação desse programa, além de ampliar suas ações de ensino profissional, o MEC incorporou aos institutos federais de educação tecnológica a oferta de cursos de curta duração, ou seja, os cursos FIC, cuja operacionalização se mostrou mais efetiva que o modelo adotado no Plano Nacional de Qualificação, desenvolvido pelo MTE. Com isso, o MEC passou a ocupar o espaço da política pública de capacitação profissional, compensando a redução dos investimentos antes realizados no âmbito da função trabalho (Melo e Moura, 2016).

Em termos de alocação de recursos, durante os anos 2000, a atividade de qualificação profissional não apresentou evolução consistente de investimentos, com os volumes variando bastante, conforme a conjuntura fiscal: em 2015 e 2016, os recursos chegaram a ser nulos; em 2017, saltaram para R\$ 78 milhões; de 2019 a 2022, variaram de R\$ 2,9 milhões a R\$ 19,8 milhões.¹¹ Tal oscilação indica que não há hoje uma política definida para essa atividade no âmbito da função trabalho.

A atividade de intermediação de emprego, igualmente, sofreu com a restrição de recursos destinados às ações discricionárias das políticas públicas de emprego. O volume de recursos, em valores de dezembro de 2022, decaiu de R\$ 223 milhões, em 2014, para apenas R\$ 8,5 milhões em 2022.¹² Vale ressaltar que, em 2018, foi editada a Lei nº 13.667/2018, com o objetivo de dar nova regulamentação ao Sine. A principal alteração promovida referia-se à instituição das transferências automáticas fundo a fundo, ou seja, do FAT para fundos de trabalho estaduais e municipais, igualando-se, nesse aspecto, ao mecanismo de repasse já adotado nas demais áreas sociais de saúde, educação e assistência social. Com a nova sistemática, buscava-se mitigar um dos principais entraves operacionais ao desenvolvimento

11. Em valores de dezembro de 2022 (Campos, Avelino e Silva, 2023).

12. Informações acerca dos recursos alocados para a atividade de intermediação podem ser encontradas na seção Trabalho e renda do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento análise* (Campos, Avelino e Silva, 2023).

do Sine, desde sua criação: a utilização do modelo de convênios cujas regras são marcadas pelo excesso de burocracia e pela rigidez contábil.

Entretanto, a despeito desse avanço institucional, a disponibilidade de recursos permaneceu em declínio. Os resultados dessa atividade, nos últimos dez anos, acusam a falta de valorização e investimentos na rede de agências de atendimento ao trabalhador, a qual deveria servir como estrutura de suporte às demais ações do sistema de trabalho, emprego e renda vinculadas ao MTE. De 2013 a 2023, verificou-se paulatina queda nos indicadores de desempenho do Sine em relação ao mercado de trabalho: a participação na oferta de emprego (vagas captadas/admissões no mercado) passou de 12,9% para 7,9%; a participação na procura de emprego (inscritos no Sine/contingente em desemprego) passou de 85,7% para 33,4%; e a participação nas contratações (colocados pelo Sine/admissões no mercado) passou de 3,2% para 2,2%.¹³

No que se refere à política de fomento a empreendimentos de economia solidária, sua inserção na agenda do governo federal ocorreu em 2003, quando foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) na estrutura administrativa do MTE.

Na busca por uma estratégia de combate ao desemprego, a política foi desenhada segundo os pressupostos de que o trabalho não se restringe ao emprego assalariado subordinado e de que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica também uma perspectiva de atuação transversal e participativa (Campos, Avelino e Silva, 2023, p. 200).

Porém, as “contradições e dificuldades no processo de implementação dos programas planejados foram, ao longo do tempo, refletindo-se diretamente na capacidade de execução orçamentária” (Campos, Avelino e Silva, 2023, p. 200).¹⁴

De acordo com Silva (2020), pode-se identificar três momentos na evolução da Política Nacional de Economia Solidária (PNES): i) inserção e consolidação (2004-2011) – entrada da política na agenda governamental, com volumes crescentes de dotação orçamentária; ii) expansão contraditória (2012-2015) – elevação da dotação orçamentária, acompanhada de queda no volume efetivamente executado; e iii) crise de paradigma (2016-2019) – fortes reduções tanto na dotação orçamentária quanto no percentual de execução, tornando residual o espaço orçamentário da PNES.

Segundo o mesmo autor, quando comparada a outras políticas do MTE, o fomento a empreendimentos de economia solidária vem sofrendo da mesma fragilidade: “como não compõe ação prevista constitucionalmente, [a exemplo do

13. Ver painel de indicadores do Sine em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/itens-para-verificar/uncategorised/estatisticas-sine>.

14. Para uma discussão sobre a evolução da política de fomento a empreendimentos de economia solidária, ver a seção Trabalho e Renda do boletim *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Campos, Avelino e Silva, 2023).

seguro-desemprego e do abono salarial], seus recursos orçamentários estiveram vulneráveis a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução da política fiscal” (Silva, 2020, p. 402).

É, portanto, nesse contexto institucional de tendência histórica à retração de recursos e decréscimo nos resultados operacionais das políticas ativas de trabalho e renda que se inserem as EPs no âmbito da função trabalho. Entretanto, cabe ressaltar que, como se verá adiante, pela análise do próprio perfil das EPs, a atual gestão oferece indicações de que pretende retomar o desenvolvimento de tais ações, uma vez que o ano 2023 apresenta elevação substancial de recursos em diversas ações.

3 DADOS E FONTES DE INFORMAÇÃO

Para a realização deste estudo exploratório e descritivo da execução orçamentário-financeira de despesas na função trabalho por EPs, foram utilizados dados de execução orçamentário-financeira do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), gerido pelo Ministério da Fazenda, e do Siga Brasil, sistema de informações sobre o orçamento federal mantido pelo Senado Federal, ambos de acesso público. Independentemente da fonte de dados utilizada – Siop ou Siga Brasil – e de o acesso ser público ou restrito, a origem primária dos dados financeiros e orçamentários será sempre o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), sistema de gestão financeira e orçamentária do governo federal, gerido pelo Ministério da Fazenda.

A consulta foi feita para o universo de execução da despesa da Lei Orçamentária Anual (LOA) para os anos de 2014 a 2025. Inicialmente, aplicou-se um filtro de forma a se restringir à função 11, que diz respeito à função trabalho. Na sequência, foram incluídas as seguintes variáveis para a geração do relatório pelo sistema: unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação orçamentária, plano orçamentário, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, identificador de uso, resultado de execução orçamentária e financeira (resultado EOF), UF, localidade e valores da execução (despesa empenhada, liquidada, paga e restos a pagar pagos).

Para fins de acompanhamento das despesas, foram considerados os quatro tipos de emendas: i) individuais – propostas individualmente pelos parlamentares com o objetivo de destinar recursos para ações, programas e projetos; ii) de bancada – propostas pelas bancadas estaduais, compostas pelos parlamentares de determinado estado; iii) de comissão – propostas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou mistas (composta por deputados e senadores); e iv) de relator – propostas pelo relator do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e pelos relatores setoriais que têm a função de analisar e elaborar parecer sobre a matéria (Brasil, 2006).

A identificação das despesas por EPs foi realizada de duas formas, descritas a seguir.

- 1) Categorias da variável de resultado primário (RP) 6, 7, 8 e 9: 6 – despesa primária discricionária (emendas individuais); 7 – despesa primária discricionária decorrente de emenda de bancada; 8 – despesa primária discricionária decorrente de emenda de comissão; e 9 – despesa primária discricionária decorrente de emenda de relator.
- 2) Planos orçamentários (POs): o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto” (Brasil, 2024, p. 62). Os principais POs vinculados a EPs são: emenda de bancada (EBAN); emenda de bancada – anexo Prioridades e Metas (EBPM); emenda de comissão (ECOM); emenda individual (EIND); e emenda de relator (EREL). No caso da função trabalho, foram identificados também os POs de dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas-extra RP 2 de bancada estadual de Sergipe (EBSE); e dotações classificadas com RP 2, incluídas ou acrescidas por emendas-extra RP 2 da bancada estadual do Tocantins (EBTO), ambos em observância ao disposto no inciso I do § 7º do art. 4º da Lei Orçamentária Anual 2023.

Em razão do montante empenhado em emendas na função trabalho identificado por meio de POs, os valores para os anos de 2017, 2019 e 2023 são maiores que os localizados somente por meio das identificações das RP 6, 7, 8 e 9 de resultado primário. Por isso, cabe destacar que a identificação das despesas empenhadas associadas às EPs no Siop não é um processo direto. Como observado, a utilização exclusiva das categorias de resultado primário (RP 6, 7, 8 e 9) pode levar à subestimação do montante efetivamente empenhado em determinados anos, sendo necessário complementar a análise com a identificação de POs específicos vinculados a emendas. Essa necessidade de cruzamento entre diferentes classificações evidencia que as informações sobre a execução de EPs encontram-se dispersas nos sistemas de consulta, exigindo um tratamento adicional dos dados para fins analíticos. Isso dificulta o acompanhamento mais direto e transparente da execução dessas despesas financiadas por EPs.

Outra situação que evidencia uma limitação das informações está associada à distribuição das despesas empenhadas no nível das UFs. Da forma como os dados estão disponibilizados no Siop, não é possível uma análise mais detalhada. Por exemplo, uma parcela significativa das despesas empenhadas está classificada como “nacional”, impedindo uma identificação da localização efetiva da execução dos recursos provenientes das EPs, limitando a análise da distribuição territorial desses recursos. Nesse contexto, seria desejável que as informações relativas às EPs

estivessem disponibilizadas de forma mais consolidada e de fácil acesso nos sistemas oficiais de planejamento e orçamento, contribuindo para fortalecer a transparência pública, o monitoramento das políticas financiadas por esses recursos e as possibilidades de análise por parte de gestores, pesquisadores e da sociedade em geral.

4 GASTOS COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO E RENDA

Fazendo uso das informações do Siop e da identificação das despesas por EPs, a seguir apresentaremos as despesas realizadas na função trabalho relacionadas às EPs, considerando sua participação nas despesas discricionárias e na execução orçamentária. Também faremos uma descrição das despesas empenhadas por EPs segundo os tipos de emenda, os grupos de natureza de despesas, as subfunções, as ações orçamentárias, as regiões demográficas e as UFs.

4.1 Gasto total e valor alocado por EPs

A tabela 1 apresenta a evolução da despesa empenhada na função trabalho entre 2014 e 2025, bem como o montante executado por meio de EPs e sua participação relativa no total da função. Observa-se que a despesa total apresenta uma trajetória relativamente estável até 2018 e, a partir desse período, passa a registrar um crescimento mais consistente. Em valores correntes, o total empenhado evolui de R\$ 71,6 bilhões, em 2014, para R\$ 121,3 bilhões, em 2025, refletindo principalmente a dinâmica das despesas obrigatórias associadas ao pagamento de benefícios trabalhistas, como o seguro-desemprego e o abono salarial, que concentram a maior parte da execução orçamentária da função.

TABELA 1

Função trabalho: total da despesa empenhada e participação das EPs (2014-2025)

Ano	Despesa (R\$ correntes)		Participação das emendas ³ (%)
	Total ¹	Emendas ²	
2014	71.639.538.842,99	2.730.000,00	0,00
2015	67.328.190.166,35	2.612.300,00	0,00
2016	72.409.670.573,02	11.047.198,00	0,02
2017	71.493.629.175,93	12.968.135,57	0,02
2018	72.391.779.953,36	6.485.629,03	0,01
2019	74.300.957.550,68	12.939.897,83	0,02
2020	77.234.347.654,23	24.314.488,62	0,03
2021	66.693.328.881,59	13.179.977,00	0,02
2022	97.461.017.300,05	10.453.402,38	0,01

(Continua)

(Continuação)

Ano	Despesa (R\$ correntes)		Participação das emendas ³ (%)
	Total ¹	Emendas ²	
2023	98.431.154.138,59	125.036.172,37	0,13
2024	112.457.432.106,45	157.785.411,43	0,14
2025	121.292.609.401,29	66.637.863,15	0,05

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Notas: ¹ Total empenhado na função trabalho.

² Total empenhado em emendas na função trabalho.

³ % de empenhos em emendas no empenhado total da função trabalho.

No que se refere às EPs, nota-se que os valores empenhados permanecem relativamente baixos durante a maior parte da série. Porém, verifica-se que, de 2015 para 2016, há um salto no montante empenhado por emendas, passando de um para dois dígitos na casa dos milhões. Entre 2016 e 2022, as despesas financiadas por EPs situaram-se em uma média de R\$ 13,1 milhões anuais. Tal elevação, sem dúvida, guarda relação com a aprovação do orçamento impositivo, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução de emendas individuais. Essa média, entretanto, representou uma parcela residual da execução da função trabalho. Nesse período, a participação das emendas no total da despesa empenhada varia entre 0% e 0,03%, pelas razões já citadas relativas à elevada concentração das despesas obrigatórias com benefícios na função trabalho.

A partir de 2023, contudo, verifica-se uma mudança relevante nesse padrão. O volume de despesas empenhadas por meio de EPs aumenta de forma significativa, alcançando três dígitos na casa dos milhões, com R\$ 125 milhões, em 2023 e R\$ 157,8 milhões, em 2024, respectivamente. Esse movimento ocorre em um contexto de consolidação do orçamento impositivo no âmbito federal, que avançou ao longo da última década, incluindo a aprovação de emenda constitucional que ampliou a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada. Além disso, o novo ciclo de gestão do governo federal na área do trabalho, iniciado em 2023, se mostrou ainda mais aberto à recepção de emendas, tendo em vista impulsionar as políticas ativas de emprego, que são consideradas prioritárias pela orientação política da atual gestão. O aumento no volume absoluto dos recursos, de outro lado, foi favorecido também pelo aumento da receita corrente líquida, a partir da forte recuperação da atividade econômica iniciada em 2022, considerando que o orçamento geral de emendas é definido pelo percentual sobre o total dessa receita.

Apesar da expansão observada no período mais recente, a participação relativa das EPs no total da função trabalho permaneceu limitada. Mesmo nos anos de maior execução (2023 e 2024), essa participação não ultrapassa 0,14% da despesa empenhada. Esse resultado reflete a própria composição da função trabalho, que é concentrada em despesas obrigatórias, enquanto as EPs tendem a financiar ações

de caráter discricionário, especialmente iniciativas associadas a políticas ativas de emprego, como qualificação profissional e inclusão produtiva (economia solidária).

A tabela 2 apresenta a participação das despesas destinadas às políticas ativas de emprego no total da despesa empenhada da função trabalho, bem como a participação das EPs no financiamento dessas políticas. Verifica-se que a participação dos recursos destinados às políticas ativas no total da função trabalho foi historicamente sempre muito baixa pelas razões antes expostas. Com exceção dos anos de 2014 e 2017, cuja participação situou-se entre 0,14% e 0,15%, até o ano de 2022, a participação dessas despesas ficou em patamares próximos de 0,04%.

TABELA 2

Função trabalho: participação do valor das EPs no total de recursos empenhados para políticas ativas¹⁵ de emprego (2014-2025)

Ano	Despesas				
	R\$ correntes			%	
	Total (A)	Políticas ativas (B)	EPs (C)	B/A	C/B
2014	71.639.538.842,99	102.322.066,03	2.730.000,00	0,14	2,67
2015	67.328.190.166,35	43.342.831,67	2.612.300,00	0,06	6,03
2016	72.409.670.573,02	43.198.835,60	11.047.198,00	0,06	25,57
2017	71.493.629.175,93	104.163.430,10	12.968.135,57	0,15	12,45
2018	72.391.779.953,36	26.490.577,91	6.485.629,03	0,04	24,48
2019	74.300.957.550,68	36.254.582,99	12.939.897,83	0,05	35,69
2020	77.234.347.654,23	54.125.104,66	24.314.488,62	0,07	44,92
2021	66.693.328.881,59	35.898.641,72	13.179.977,00	0,05	36,71
2022	97.461.017.300,05	39.080.325,72	10.453.402,38	0,04	26,75
2023	98.431.154.138,59	299.385.064,78	125.036.172,37	0,30	41,76
2024	112.457.432.106,45	271.180.798,70	157.785.411,43	0,24	58,18
2025	121.292.609.401,29	186.211.568,54	66.637.863,15	0,15	35,79

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Entretanto, o gasto com políticas ativas está associado, em grande medida, à evolução das receitas do FAT, principal fonte de financiamento das políticas públicas de emprego no país. As receitas do FAT – compostas principalmente

15. O valor das despesas com políticas ativas de emprego refere-se a despesas não relacionadas a pagamento de benefícios. É resultado da soma dos valores com as despesas empenhadas nas seguintes ações: gestão do Sistema Nacional de Emprego (20JT); qualificação social e profissional de trabalhadores (20Z1); fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274); fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos (8274); fomento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação (20YT); fomento e fortalecimento da economia solidária (215F); e fomento e fortalecimento da economia solidária, associativismo e cooperativismo (215F). Informações sobre o fluxo contábil financeiro anual podem ser obtidas no portal do FAT. Além disso, uma análise do fluxo contábil-financeiro anual do FAT, para o período de 2013 a 2022, pode ser encontrada em Campos, Avelino e Silva (2023).

pela arrecadação do PIS/Pasep – estão fortemente relacionadas ao desempenho da atividade econômica e do mercado de trabalho. Nesse contexto, a crise econômica iniciada em 2015 impediu o crescimento das receitas de arrecadação do FAT e contribuiu para manter um baixo volume de recursos disponíveis para políticas ativas de emprego. Com isso, o total de recursos oriundos de EPs seguiu a mesma trajetória.

Essa realidade se alterou bastante no período recente. A partir de 2023, observou-se aumento significativo das despesas destinadas às políticas ativas de emprego. Esse movimento também vem acompanhado de maior participação das EPs no financiamento dessas políticas. Enquanto, em 2014, as EPs representavam cerca de 2,7% do total dos recursos destinados às políticas ativas, essa participação ultrapassa 40%, em 2023, e alcança 58,2%, em 2024, indicando crescente relevância desse instrumento orçamentário no financiamento de ações discricionárias de emprego e qualificação profissional.

Ao se observar a evolução da participação das EPs nas despesas empenhadas com políticas ativas de emprego, verifica-se que, após a institucionalização do orçamento impositivo, houve aumento gradual da relevância desse instrumento no financiamento dessas políticas, ainda que com oscilações ao longo do período analisado. A participação das emendas passou de 6,03% em 2015 para 44,92% em 2020, mantendo-se, nos anos subsequentes, em patamar superior a 25% do total dos recursos destinados às políticas ativas. Esse comportamento sugere que a atuação parlamentar contribuiu para ampliar o volume de recursos anualmente direcionado a essas iniciativas.

As informações apresentadas nas tabelas 1 e 2 sugerem que, embora a tendência do Poder Executivo seja a de alocar baixos volumes de recursos em políticas ativas de emprego, procedimento quase sempre motivado pela orientação de ajustes fiscais no âmbito dos órgãos centrais de planejamento e fazenda, parlamentares vinculados à atuação na área do trabalho atuam no sentido de compensar essa postura por meio do direcionamento de recursos às ações de promoção do trabalhador e de atividades associativas. Com isso, as EPs passaram a desempenhar um papel cada vez mais relevante no financiamento dessas iniciativas ao longo dos últimos dez anos. Mais uma vez, constata-se a consolidação de um padrão praticamente estrutural na composição da origem orçamentária dos recursos destinados às políticas ativas de emprego, com uma maior participação de instrumentos de alocação orçamentária associados à atuação parlamentar.

A participação das despesas discricionárias no total da despesa empenhada da função trabalho é descrita na tabela 3. No período de 2014 a 2021, verifica-se uma trajetória de redução gradual dessa participação, que passa de 1,06% em 2014 para 0,57% em 2021. Essa tendência é interrompida em 2022, quando se

verifica aumento expressivo da participação, que atinge 4,96%, refletindo comportamento atípico da execução orçamentária nesse exercício, em decorrência das despesas relacionadas ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEM), implantado em 2020-2021, em face dos efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho. Nos anos subsequentes, a participação das despesas discricionárias retorna a patamares mais baixos, alcançando 0,70% em 2025. A contenção dessas despesas, observada ao longo da maior parte do período, pode estar associada, ao menos parcialmente, às mudanças no regime fiscal introduzidas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o chamado “teto de gastos”. Esse mecanismo impôs restrições ao crescimento das despesas primárias da União, afetando, sobretudo, as despesas discricionárias que tendem a absorver parcela importante do ajuste fiscal. Porém, as despesas discricionárias apresentam comportamento mais volátil, por envolver grande parte das despesas administrativas e não guardam estreita correlação com os gastos em políticas ativas de emprego ou com o volume de EPs.

TABELA 3

Função trabalho: despesas discricionárias e EPs no total da despesa empenhada (2014-2025)

Ano	Despesas				
	R\$ correntes			%	
	Total ¹ (A)	Discricionárias ² (B)	Emendas ³ (C)	(B)/(A)	(C)/(B)
2014	71.639.538.842,99	762.150.594,08	2.730.000,00	1,06	0,36
2015	67.328.190.166,35	654.300.564,76	2.612.300,00	0,97	0,40
2016	72.409.670.573,02	661.922.038,01	11.047.198,00	0,91	1,67
2017	71.493.629.175,93	664.637.798,45	12.968.135,57	0,93	1,95
2018	72.391.779.953,36	653.515.414,83	6.485.629,03	0,90	0,99
2019	74.300.957.550,68	580.145.315,72	12.939.897,83	0,78	2,23
2020	77.234.347.654,23	559.277.588,70	24.314.488,62	0,72	4,35
2021	66.693.328.881,59	379.275.152,47	13.179.977,00	0,57	3,48
2022	97.461.017.300,05	4.830.667.110,00	10.453.402,38	4,96	0,22
2023	98.431.154.138,59	836.221.634,22	125.036.172,37	0,85	14,95
2024	112.457.432.106,45	1.201.783.565,94	157.785.411,43	1,07	13,13
2025	121.292.609.401,29	852.619.570,46	66.637.863,15	0,70	7,82

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Notas: ¹ Total empenhado na função trabalho.

² Total empenhado em despesas discricionárias da função trabalho.

³ Total empenhado em emendas na função trabalho.

A tabela 3 ainda mostra aumento da participação relativa das EPs nas despesas discricionárias ao longo do período. Entre 2014 e 2017, a participação cresce de 0,36% para 1,95%, sendo retomada a partir de 2019, atingindo valores elevados nos

anos mais recentes, com destaque para 2023 e 2024, quando as EPs representaram 14,95% e 13,13%, respectivamente. Em 2025, apesar da redução para 7,82%, esse patamar permanece superior ao observado na maior parte do período anterior.

Em síntese, as despesas do Poder Executivo Federal na função trabalho são predominantemente compostas por benefícios monetários de caráter mandatório, os quais não podem ser complementados por recursos provenientes de EPs. Nesse contexto, recomenda-se que a análise da participação desses recursos seja parametrizada em relação às despesas discricionárias ou, alternativamente, às despesas com políticas ativas. Sob essa perspectiva, observa-se que a participação dos recursos oriundos de EPs nas políticas de trabalho aumenta de forma significativa ao se comparar os anos iniciais da série (2014 e 2015) com os dois anos mais recentes (2024 e 2025).

4.2 Execução orçamentário-financeira de EPs

A tabela 4 apresenta a execução orçamentário-financeira das despesas na função trabalho por EPs no período de 2014 a 2025. Observa-se aumento expressivo da execução orçamentária ao longo da série, mensurada pela razão entre as despesas empenhadas e as despesas autorizadas (coluna E). A parcela da despesa empenhada passa de 25,11% em 2014 para 94,94% em 2025, aproximando-se da totalidade da despesa autorizada nos anos mais recentes. Nos primeiros anos da série, observa-se uma maior volatilidade na execução orçamentária, com oscilações significativas entre 2014 e 2018. Porém, a partir de 2019, verifica-se uma trajetória mais consistente de elevação da parcela das despesas empenhadas, culminando em níveis próximos de execução plena em 2023 e 2024. Esse comportamento sugere uma maior previsibilidade e efetividade na execução das EPs ao longo do período mais recente.

Esse resultado pode ser associado a mudanças institucionais introduzidas pelas emendas constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019, que conferiram caráter impositivo às EPs individuais e de bancadas, respectivamente. Ainda que a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) de 2014 já previsse mecanismos voltados à execução dessas emendas, a consolidação do orçamento impositivo ao longo da década contribuiu para elevar a exceção orçamentária das EPs.

TABELA 4

Função trabalho: execução orçamentário-financeira de despesas por EPs (2014-2025)

Ano	Despesas (R\$ correntes)				Execução (%)	
	Autorizada (A)	Empenhada (B)	Liquidada (C)	Paga (D)	Orçamentária (E) = (B)/(A)	Financeira (F)=(D)/(B)
2014	10.870.000,00	2.730.000,00	793.514,00	793.514,00	25,11	29,07
2015	16.464.600,00	2.612.300,00	150.000,00	0,00	15,87	0,00
2016	14.940.779,00	11.047.198,00	0,00	0,00	73,94	0,00
2017	27.767.460,00	12.968.136,00	7.307.326,00	7.307.326,00	46,70	56,35
2018	7.906.000,00	6.485.629,00	1.555.444,00	1.555.444,00	82,03	23,98
2019	18.226.312,00	12.939.897,83	1.086.950,67	586.950,67	71,00	4,54
2020	29.245.058,00	24.314.490,00	12.176.762,00	4.735.332,00	83,14	19,48
2021	14.349.993,00	13.179.979,00	7.049.994,00	7.049.994,00	91,85	53,49
2022	12.287.408,00	10.453.401,00	8.492.915,00	8.482.517,00	85,07	81,15
2023	126.172.040,00	125.036.172,00	36.855.732,00	36.601.179,00	99,10	29,27
2024	159.766.418,00	157.785.411,43	94.288.871,63	93.593.975,13	98,76	59,32
2025	70.187.967,00	66.637.863,15	24.840.771,44	24.840.771,44	94,94	37,28

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

No que se refere a execução financeira (coluna F), verifica-se que ela não acompanha o mesmo padrão de desempenho da execução orçamentária ao longo do período. A razão entre os valores pagos e os valores empenhados apresenta elevada variabilidade, evidenciando um descompasso entre as etapas de empenho e pagamento das despesas. Esse comportamento sugere uma inconstância na capacidade de execução das ações por parte dos atores responsáveis, entes federativos e entidades sem fins lucrativos.

Por fim, observa-se que o maior patamar da execução financeira no período analisado pode estar associado ao ciclo político. Em 2022, ano eleitoral, a razão entre valores pagos e empenhados atinge 81,15%, o maior percentual do período, possivelmente refletindo maior pressão pela liberação de recursos por parte do Congresso Nacional. A partir de 2023, já no início da gestão do presidente Lula da Silva, a execução orçamentária mantém-se em níveis elevados, com o percentual da despesa empenhada próximo à totalidade da dotação autorizada, enquanto a execução financeira passa a apresentar maior oscilação. No período analisado, essa oscilação situa-se entre 29,07% e 59,32%. Apesar dessa variação relativa, verifica-se crescimento expressivo dos valores pagos em termos absolutos a partir de 2023, quando comparados aos níveis registrados em 2022. Por exemplo, em 2024, o montante pago supera em mais de dez vezes o valor observado em 2022 (1003,37%). É uma evidência da expansão significativa do volume de desembolsos, mesmo que não sendo acompanhada por igual estabilidade na taxa de execução financeira.

A tabela 5 apresenta a participação dos restos a pagar (RePs) pagos na despesa total no exercício, que compreende os restos a pagar mais as despesas pagas de empenhos do exercício. A participação de RePs no total da despesa paga em cada exercício se mostrou bastante variável, pois chegou a 100% nos anos de 2015 e 2016 e decresceu até 12,8% em 2017 e a 6,4% em 2023. Nos anos subsequentes, 2024 e 2025, essa participação passou para 43% e 56,25, respectivamente. O fato denota elevada volatilidade na remuneração dos serviços prestados em contrapartida aos recursos oriundos de emendas, o que, certamente, implicou em prejuízos aos resultados esperados com a destinação desses recursos, uma vez que boa parte das liberações financeiras foram feitas em exercícios posteriores ao da destinação dos recursos. Tal volatilidade é mais um fator que caracteriza a fragilidade do financiamento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda por meio de EPs.

TABELA 5

Função trabalho: pagamento de despesa por EPs, pago e RePs pagos no exercício (2014-2025)

Ano	Despesas			
	R\$ correntes			%
	Pagas (empenho do exercício) (A)	RePs pagos (empenhos de exercícios anteriores) (B)	Total das despesas pagas no exercício (C)	Participação de RePs na despesa total paga (D) = (B)/(C)
2014	793.514,00	0,00	793.514,00	0,0
2015	0,00	122.831,85	122.831,85	100,0
2016	0,00	1.425.000,00	1.425.000,00	100,0
2017	7.307.326,00	1.075.000,00	8.382.326,00	12,8
2018	1.555.444,00	1.660.810,00	3.216.254,00	51,6
2019	586.950,67	520.185,58	1.107.136,25	47,0
2020	4.735.332,00	2.866.249,50	7.601.581,50	37,7
2021	7.049.994,00	14.416.525,37	21.466.519,37	67,2
2022	8.482.517,00	6.938.728,57	15.421.245,57	45,0
2023	36.601.179,00	2.503.825,03	39.105.004,03	6,4
2024	93.593.975,13	70.689.104,10	164.283.079,23	43,0
2025	24.840.771,44	31.844.045,68	56.684.817,12	56,2

Fonte: Siga Brasil e Siop. Disponível em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html; e <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

4.3 Caracterização das despesas empenhadas por EPs

4.3.1 Tipos de emendas

Antes de descrever o empenho das EPs na função trabalho por tipo de emenda, vamos apresentar brevemente as modalidades e as características das EPs. Um maior detalhamento pode ser obtido em Tollini e Mendes (2024) ou no *Manual sobre emendas parlamentares para entidades da sociedade civil, estados e municípios*, disponibilizado pelo governo federal (Brasil, [s. d.]). No período analisado neste estudo sobre o perfil das EPs, são identificadas quatro modalidades de EPs, apresentadas a seguir.

- 1) Emendas individuais: propostas pelos parlamentares (deputados ou senadores); impositivas, isto é, o governo é obrigado a executá-las sendo os deputados e os senadores os responsáveis por indicar onde o dinheiro será aplicado. Seus recursos orçamentários correspondem a 2% da receita corrente líquida (RCL) do ano anterior.¹⁶
- 2) Emendas de bancada: apresentadas coletivamente por bancadas estaduais. Também são impositivas e os recursos são aplicados de acordo com a indicação da bancada estadual. Seus recursos orçamentários correspondem a 1% da RCL do ano anterior.
- 3) Emendas de comissão: apresentadas por comissões da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou, ainda, por comissões mistas compostas por deputados e senadores; não são impositivas.
- 4) Emendas do relator: indicadas pelo relator do projeto e não possuem um critério claro de aplicação. Esse tipo de emenda foi adotada pelo Congresso Nacional entre 2020 e 2022, até que o STF declarou essa modalidade inconstitucional.¹⁷

O empenho das EPs na função trabalho por tipo de emenda pode ser observado no gráfico 1. Nota-se uma predominância das emendas individuais ao longo

16. A partir de 2019, essas emendas passaram a contar com duas formas de execução: i) transferências com finalidade definida, que exigem a apresentação de projeto, celebração de convênio e definição de plano de trabalho; e ii) transferências especiais, conhecidas como “emendas PIX”. Essa última modalidade caracteriza-se pela transferência direta de recursos aos entes federados, com o objetivo de conferir maior agilidade à execução das políticas públicas, dispensando, em um primeiro momento, a necessidade de convênios ou projetos previamente estruturados. Nesses casos, os recursos são repassados diretamente para contas de estados e municípios indicados pelos parlamentares. Em 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.695, decidiu que as transferências especiais deveriam observar critérios mais rigorosos de transparência e rastreabilidade, em resposta a questionamentos da Procuradoria-Geral da República. Como resultado, os entes beneficiários passaram a ser obrigados a apresentar plano de trabalho por meio da plataforma Transferegov, enquanto os ministérios passaram a realizar análise técnica prévia das propostas. Adicionalmente, a existência de pendências na prestação de contas de exercícios anteriores passou a constituir impedimento para a liberação de novos repasses.

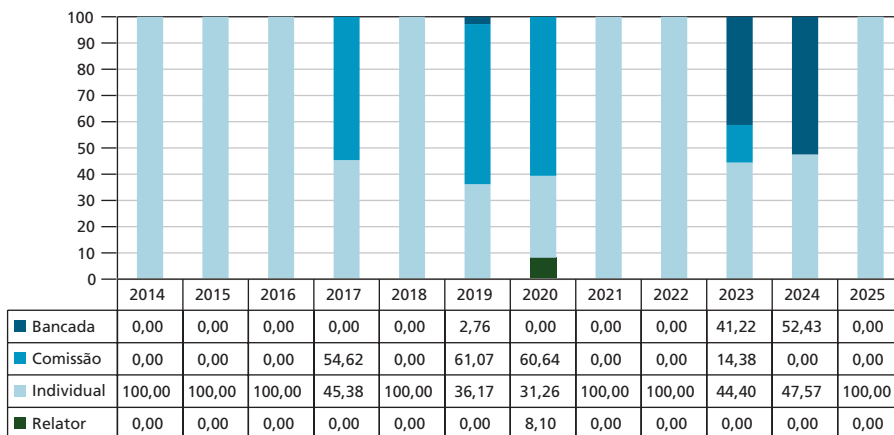
17. Nessa modalidade de EP, o relator-geral do orçamento acrescia valores à despesa e, ao longo do ano, essa verba era distribuída entre os parlamentares mediante negociação política (Tollini e Mendes, 2024).

de boa parte do período analisado, chegando a concentrar 100% das despesas empenhadas das EPS em alguns anos como 2014, 2015, 2016, 2018, 2021, 2022 e 2025. Esse padrão é interrompido em alguns anos específicos, nos quais se verifica maior diversificação no perfil das emendas. Em 2017, por exemplo, as emendas de comissão assumem um protagonismo, respondendo por 54,62% do total, ao passo que a participação das emendas individuais caiu para 45,38%. Em 2019 e 2020, ocorre situação semelhante, quando as emendas de comissão passam a representar mais de 60% das despesas empenhadas. No ano de 2020, nota-se ainda a presença pontual de emendas do relator, que atingem 8,10% do total.

GRÁFICO 1

Função trabalho: despesa empenhada por tipo de EP (2014-2025)

(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Nos anos mais recentes, observa-se uma nova mudança na composição das emendas, com uma maior participação conjunta das emendas individuais e de bancada. Conjuntamente, em 2023 e 2024, essas duas modalidades passam a concentrar a maior parte das despesas empenhadas, superando 85% do total, o que indica reconfiguração no padrão de alocação das EPs na função trabalho.

Em síntese, a composição das despesas empenhadas segundo o tipo de emenda parlamentar sugere uma predominância das emendas individuais convivendo com momentos de reconfiguração institucional no processo orçamentário, nos quais outros tipos de emendas passam a ter mais espaço (emendas de comissão, bancada e relator), refletindo alterações no padrão de coordenação e articulação política no âmbito do Congresso Nacional.

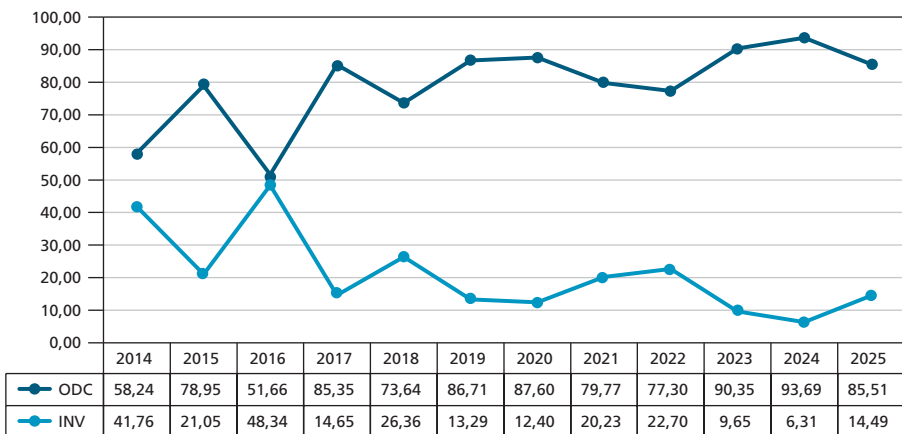
4.3.2 Grupos de natureza de despesa

O gráfico 2 apresenta a execução das despesas na função trabalho por EPs, segundo os grupos de natureza da despesa, entre 2014 e 2025. Observa-se que o grupo outras despesas correntes (ODC) apresenta participação superior a 50% em todos os anos da série, com uma tendência de crescimento a partir de 2016. Esse resultado sugere que as despesas de custeio vêm ganhando maior relevância na alocação dos recursos oriundos das EPs.

Por outro lado, verifica-se uma expressiva redução da participação das despesas de capital ao longo do período analisado. A partir de 2016, esse grupo de despesa apresenta uma queda contínua, passando de 48,34% para 14,49% em 2025, respectivamente. É um resultado que indica mudança no perfil de alocação das emendas com menor direcionamento de recursos para investimentos e maior concentração em outras despesas correntes.

GRÁFICO 2

Função trabalho: despesa por EPs segundo grupo de natureza de despesa (2014-2025)
Em %



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

4.3.3 Subfunções

A tabela 6 apresenta a distribuição das EPs por subfunções na função trabalho. Destacam-se as subfunções empregabilidade e fomento ao trabalho, cuja participação conjunta supera 60% ao longo de todo o período analisado, chegando a percentuais próximos de 100% em determinado ano, como em 2019. Com exceção dos anos de 2014, 2017, 2020 e 2024, a subfunção fomento ao trabalho concentra a maior parcela das despesas empenhadas entre as subfunções, evidenciando um papel importante na alocação dos recursos provenientes de EPs. Esse padrão pode estar associado à

forte articulação entre as organizações que atuam em favor do desenvolvimento do trabalho associativo e solidário e determinado grupo de parlamentares, com objetivo de mobilizar recursos para essa finalidade. Ademais, observa-se que, para alguns anos, a subfunção desenvolvimento científico também apresenta participação relevante, com percentuais superiores a 20% em 2018, 2021 e 2023. Por fim, verifica-se que a subfunção educação de jovens e adultos recebe recursos apenas no ano de 2024, correspondendo a 4,3% do total de despesas empenhadas por EPs naquele ano.

TABELA 6

Função trabalho: despesa empenhada por EPs segundo subfunções (2014-2025)
(Em %)

Subfunções	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Administração geral	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0	2,4	1,4	0,0	0,2	0,7	0,0
Normatização e fiscalização	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	7,2	0,0	0,0	6,2	0,0	0,0
Empregabilidade	47,6	9,6	0,0	54,6	0,0	0,0	44,8	6,8	0,0	27,7	69,8	29,8
Fomento ao trabalho	45,1	77,0	98,2	34,1	72,6	96,0	27,6	69,0	88,7	38,5	21,2	66,7
Educação de jovens e adultos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	0,0
Desenvolvimento científico	7,3	13,4	1,8	11,3	23,1	2,8	18,0	22,8	11,3	27,4	3,9	3,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

4.3.4 Ações orçamentárias

A tabela 7 apresenta um detalhamento das despesas por EPs segundo ações orçamentárias para anos selecionados. Verifica-se a existência de concentração dessas despesas em um número reduzido de ações. Observa-se, por exemplo, que, em 2014, seis ações concentraram 100% das despesas, enquanto, em 2016, uma única ação respondeu por 95,29% do total. Em 2019, duas ações somaram 96%, em 2023, três ações atingiram 92,80% e, em 2025, duas ações concentraram 96,1% das despesas.

TABELA 7

Função trabalho: despesa por EPs segundo ações orçamentárias
(Em %)

Ações orçamentárias	2014	2016	2019	2023	2025
2000 – Administração da unidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4815 – Funcionamento das unidades descentralizadas	0,00	0,00	0,00	0,16	0,00
20YU – Fiscalização de obrigações trabalhistas e inspeção em segurança e saúde no trabalho	0,00	0,00	1,24	6,19	0,00

(Continua)

(Continuação)

Ações orçamentárias	2014	2016	2019	2023	2025
20JT – Gestão do Sine	25,64	0,00	0,00	0,84	0,45
20Z1 – Qualificação social e profissional de trabalhadores	18,32	0,00	0,00	26,83	29,37
20ZL – Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional Solidária	29,30	0,00	0,00	0,00	0,00
8274 – Fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos	3,66	2,90	6,88	0,00	0,00
20YT – Fomento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação	15,75	0,00	0,00	0,00	0,00
215F – Fomento e fortalecimento da economia solidária, associativismo e cooperativismo	0,00	95,29	89,12	38,54	66,73
2A95 – Elevação da escolaridade e qualificação profissional – ProJovem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
20YW – Produção e difusão de conhecimentos que contribuam para a promoção de segurança, saúde dos trabalhadores e subsídios políticas públicas no campo do trabalho	7,33	0,00	2,76	0,00	0,00
20YY – Estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda	0,00	1,81	0,00	27,43	3,45
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

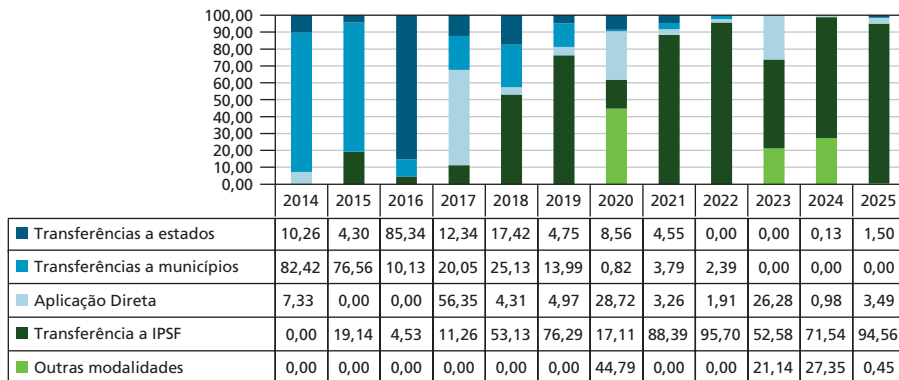
Observa-se que duas ações estão associadas à subfunção empregabilidade (gestão do Sine e qualificação social e profissional de trabalhadores), enquanto três se vinculam à subfunção fomento ao trabalho (fomento para a organização e o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários de catadores atuantes com resíduos sólidos; fomento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; e fomento e fortalecimento da economia solidária, associativismo e cooperativismo). Adicionalmente, identifica-se que uma ação está associada à subfunção desenvolvimento científico, voltada à realização de estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda.

4.3.5 Modalidade de aplicação

O gráfico 3 apresenta a execução de despesas na função trabalho segundo a modalidade de aplicação dos recursos oriundos de EPs. Verifica-se uma mudança gradual no padrão da destinação dos recursos ao longo do período analisado. Nos primeiros anos da série, nota-se o predomínio das transferências para os municípios e, em menor medida, para os estados. No entanto, ao longo do tempo, observa-se um crescente direcionamento das emendas para as Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (IPSF). A partir de 2019, essa modalidade assume o protagonismo e passa a concentrar a maior parte dos recursos, representando, em média, cerca de 70,1% das destinações dos recursos de emendas na função trabalho no período mais recente.

GRÁFICO 3

Função trabalho: despesa empenhada por EPs segundo modalidades de aplicação (2014-2025)
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.sioop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Obs.: A categoria Outras modalidades corresponde à soma de 31 – Transferências a estados e Distrito Federal fundo a fundo e 50 – Transferências a municípios fundo a fundo.

4.3.6 Regiões e UFs

Uma descrição das despesas na função trabalho por EPs considerando a região geográfica é apresentada na tabela 8, na qual três aspectos chamam a atenção. O primeiro está relacionado a uma volatilidade na destinação regional dos recursos ao longo do período analisado, alternando entre a execução regional e as despesas de caráter nacional. Nos recursos com destinação regional, nota-se uma concentração nas regiões Nordeste e Sudeste. Nos primeiros anos da série, havia um predomínio da região Sudeste na alocação das despesas por EPs. Porém, a partir de 2017, a região Nordeste passou a ampliar sua participação relativa, tornando-se uma das principais destinatárias desses recursos. Em alguns anos (2015, 2016, 2023 e 2025), essas regiões atingiram uma participação conjunta superior a 50%.

O segundo aspecto refere-se à importância das despesas empenhadas por EPs de caráter nacional. Nesses casos, os recursos não são descentralizados para as regiões, estados ou municípios, ou instituições executoras específicas, sendo aplicados diretamente pelo governo federal. Em alguns anos da série (2017, 2019 e 2020), essa modalidade concentrou uma parcela significativa das despesas por EPs, superando 60% do total empenhado.

Por fim, nota-se uma participação relativamente baixa da região Centro-Oeste nas despesas empenhadas por EPs ao longo da maior parte do período analisado. Em vários anos, a sua participação ficou abaixo de 3% (sendo nula em seis anos), mesmo que ainda seja observado um aumento pontual no ano de 2024, quando

alcançou 27,48%. Apesar desse resultado pontual, verifica-se baixa presença relativa da região Centro-Oeste no conjunto das despesas empenhadas por EPs na função trabalho.

TABELA 8

Função trabalho: despesa empenhada por EPs – grandes regiões (2014-2025)
(Em %)

Ano	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Nacional
2014	0,00	0,00	0,00	92,67	0,00	7,33
2015	0,00	27,27	0,00	38,28	5,74	28,71
2016	10,86	8,15	16,29	59,27	2,72	2,72
2017	0,00	7,71	9,25	5,40	1,73	75,91
2018	0,00	32,07	18,50	21,74	4,56	23,13
2019	0,00	14,64	1,93	13,42	8,93	61,07
2020	0,00	8,02	0,00	7,57	4,97	79,44
2021	8,95	33,61	3,79	8,35	11,38	33,92
2022	2,39	17,38	0,00	32,41	29,65	18,18
2023	1,09	29,19	3,57	27,45	2,72	35,98
2024	27,48	11,30	12,67	19,02	7,16	22,37
2025	2,28	23,56	2,10	31,53	18,67	21,87

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

A tabela 9 apresenta a despesa na função trabalho por EPs para as UFs em anos selecionados. Nota-se que, em 2014, apenas Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram despesas empenhadas por EPs, sendo que esta última representava mais de 50% das despesas. Em 2019, o número de estados que tiveram despesas empenhadas aumentou, sendo Pernambuco e Rio Grande do Sul os que tiveram maiores participações. Além disso, verifica-se que, em 2023, o número de estados na distribuição das despesas continuou aumentando e Rio de Janeiro e Sergipe foram os que tiveram mais presença (24,39% e 23,57%, respectivamente). Em 2025, o número de estados com despesas empenhadas aumentou em relação ao ano de 2023; os estados do Rio Grande do Sul e São Paulo apresentaram as maiores participações (15,66% e 19,06%). Podemos concluir que, ao longo do período analisado, houve uma tendência à desconcentração das despesas empenhadas por EPs entre UFs.

A participação de cada UF no acumulado do período de 2014 a 2025 pode ser vista na última coluna da tabela 9 (coluna E), assim dois aspectos merecem destaque. O primeiro refere-se ao fato do predomínio da região Nordeste no total das despesas, evidenciado na análise das despesas empenhadas por grandes regiões (tabela 8), que não decorre da concentração em apenas uma única UF, ou seja,

verifica-se uma alternância no protagonismo entre diferentes estados da região, mostrando que a maior participação da região Nordeste é resultado da contribuição de diversas UFs em diferentes anos no período analisado. O segundo aspecto, refere-se à presença de uma desigualdade na distribuição das despesas empenhadas entre as UFs. Mesmo que na análise por grandes regiões (tabela 8), já tenha sido evidenciada uma assimetria na alocação de recursos, a desagregação por estados permite identificar a concentração relativa em algumas UFs. Destacam-se as maiores participações acumuladas do estado do Rio de Janeiro, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo no total das despesas empenhadas por EPs na função trabalho ao longo do período analisado.

No aspecto da distribuição territorial das EPs, é preciso ressaltar que há uma limitação à forma como os dados são disponibilizados no Siop, a qual não permite uma análise mais detalhada. Por exemplo, uma parcela significativa das despesas empenhadas está classificada como “nacional”, impedindo identificar a localização efetiva da execução dos recursos oriundos das EPs, limitando a análise da distribuição territorial destes. Mesmo quando as despesas estão carimbadas para uma UF, as informações disponíveis não permitem indicar os municípios que foram efetivamente beneficiados. Essa limitação impede a realização de uma análise mais detalhada sobre a distribuição das despesas empenhadas, seja ela por porte de município ou mesmo por regiões metropolitanas. Mesmo que os dados disponíveis no Siop permitam apontar padrões na distribuição regional e estadual, a ausência de informações mais detalhadas da localização final da execução dos recursos das EPs limita uma análise das desigualdades territoriais em níveis mais desagregados.

TABELA 9

Função trabalho: despesa empenhada por EPs – UFs
(Em %)

UF	2014 (A)	2019 (B)	2023 (C)	2025 (D)	Total (2014-2025) (E)
Nacional	7,33	61,07	36,56	21,87	31,61
Acre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,47
Alagoas	0,00	0,00	3,66	8,25	2,45
Amazonas	0,00	1,93	2,60	0,00	0,80
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Bahia	0,00	0,00	0,81	4,20	1,76
Ceará	0,00	0,00	0,00	1,35	0,34
Distrito Federal	0,00	0,00	0,53	1,17	10,41
Espírito Santo	10,26	3,25	0,20	4,71	1,84
Goiás	0,00	0,00	0,00	1,11	0,27
Maranhão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,38
Minas Gerais	0,00	3,55	1,22	3,98	2,62

(Continua)

(Continuação)

UF	2014 (A)	2019 (B)	2023 (C)	2025 (D)	Total (2014-2025) (E)
Mato Grosso do Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11
Mato Grosso	0,00	0,00	0,58	0,00	0,16
Pará	0,00	0,00	0,00	1,35	0,54
Paraíba	0,00	3,05	0,00	0,00	0,31
Pernambuco	0,00	11,59	0,00	8,70	3,98
Piauí	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
Paraná	0,00	0,00	0,69	2,10	1,15
Rio de Janeiro	29,30	1,55	24,39	3,78	12,35
Rio Grande do Norte	0,00	0,00	0,00	1,05	0,78
Rondônia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Roraima	0,00	0,00	0,16	0,30	0,31
Rio Grande do Sul	0,00	8,93	2,08	15,66	6,53
Santa Catarina	0,00	0,00	0,00	0,90	0,18
Sergipe	0,00	0,00	23,57	0,00	8,95
São Paulo	53,11	5,08	2,08	19,06	6,86
Tocantins	0,00	0,00	0,86	0,45	4,78
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Em síntese, a análise conjunta dos resultados indica que a execução das EPs na função trabalho apresenta, em termos de composição, predominância das emendas individuais, ainda que com episódios de maior diversificação associados à atuação de emendas de comissão, bancada e relator, sugerindo reconfigurações no processo decisório orçamentário. No que se refere à natureza do gasto, verifica-se aumento da participação das despesas de custeio em relação às despesas de capital, indicando mudança no perfil de alocação dos recursos. Ao analisar as subfunções e ações orçamentárias, observa-se que as emendas se concentram em um conjunto restrito, com destaque para aquelas associadas à empregabilidade e ao fomento ao trabalho, o que sugere certa focalização dos recursos. Em relação à modalidade de aplicação, identifica-se, a partir de 2019, mudança relevante marcada pelo aumento da participação das transferências para IPSE, em contraste com a redução relativa das transferências para os municípios. Por fim, no que se refere à distribuição territorial, observa-se concentração dos recursos nas regiões Nordeste e Sudeste, com presença, em alguns anos, de despesas classificadas como de caráter nacional. Adicionalmente, identifica-se concentração relativa em determinadas UFs como Rio de Janeiro, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Grosso modo, se fossemos ilustrar um processo típico de disponibilização de recurso de emenda parlamentar na área do trabalho, no período mais recente,

diríamos que tal recurso teria origem numa emenda individual, destinado ao custeio de ações voltadas à empregabilidade ou ao fomento ao trabalho, a serem executadas via IPSF localizadas nas regiões Sudeste e Nordeste.

4.4 Ações de qualificação profissional no âmbito do Pronatec

O Pronatec constitui uma ação de fomento ao desenvolvimento e à modernização dos sistemas de ensino de educação profissional e tecnológica, vinculada à função Educação e sob responsabilidade do MEC. Contudo, a sua natureza e os seus objetivos estão associados diretamente à promoção da empregabilidade, uma subfunção inserida na função trabalho. Essa interseção entre educação profissional e mercado de trabalho torna o Pronatec particularmente relevante para a análise das EPs nessa função. Nesse sentido, embora esteja vinculado à função Educação, apresenta-se, a seguir, uma análise exploratória e descritiva de suas despesas financiadas por EPs.

O Pronatec foi criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, com os seguintes objetivos:

- i) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- ii) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- iii) contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- iv) ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- v) estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; e
- vi) estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (Brasil, 2011).

Segundo essa lei, seu público-alvo é composto por:

- i) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
- ii) trabalhadores;
- iii) beneficiários dos programas federais de transferência de renda;

- iv) estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento; e
- v) mulheres vítimas de violência doméstica e familiar com registro de ocorrência policial (Brasil, 2011).

O conjunto de iniciativas para a expansão da oferta gratuita de cursos técnicos de nível médio e de cursos FIC disposto na Lei nº 12.513/2011 inclui os itens listados a seguir.

- 1) Bolsa-formação: oferta de cursos gratuitos para estudantes de ensino médio (cursos técnicos – bolsa-formação estudante) e para trabalhadores (cursos FIC – bolsa-formação trabalhador).
- 2) Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica: promoção da expansão da rede federal (institutos federais, na maioria), com o objetivo de ampliar a oferta de educação técnica.
- 3) Brasil profissionalizado: ampliação da oferta e do fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais.
- 4) Acordo de gratuidade com o sistema S: ampliação progressiva da aplicação dos recursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de FIC ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores.
- 5) Rede e-Tec Brasil: oferta de cursos técnicos e FIC na modalidade a distância.

Um destaque importante da Lei nº 12.513/2011 está no art. 14, que altera o § 1º do art. 3º da legislação correspondente ao seguro-desemprego, abrindo a possibilidade de condicionar o recebimento da assistência financeira do programa à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador em curso de FIC ou qualificação profissional.¹⁸

Embora os recursos para o financiamento do Pronatec sejam repassados pela União às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem, em volume correspondente aos valores das bolsas-formação, conforme art. 6º da Lei nº 12.513/2011, o registro da ação orçamentária está no MEC e se concentra na ação 21B4 desde 2020. No período de 2013 a 2019, o Pronatec recebeu recursos por meio de outras ações orçamentárias, a saber: 20RG, 20RW, 8252 e 8652. Embora as atividades contempladas nessa ação 21B4 estejam classificadas na função ensino, subfunção

18. Ver Silva *et al.* (2021).

ensino profissionalizante, do MEC, seu objetivo encontra-se intimamente relacionado à função trabalho, no que tange ao fomento da empregabilidade, razão pela qual se decidiu verificar a incidência de EPs nessa ação e analisar seu perfil no âmbito deste capítulo.

A tabela 10 apresenta a evolução do total empenhado nas ações orçamentárias associadas ao Pronatec (20RG, 20RW, 8252, 8642, e 21B4), bem como a participação das EPs nesse conjunto de despesas. Verifica-se que, entre 2014 e 2019, houve uma forte queda no financiamento desse programa. O total empenhado passou de R\$ 3,38 bilhões em 2014 para R\$ 20,9 milhões em 2019, sugerindo uma redução significativa na escala da execução das ações vinculadas ao programa nesse período. Mesmo havendo uma execução orçamentária nessas ações, entre 2014 e 2019, não foram identificadas despesas empenhadas por meio de EPs, como pode ser observado na coluna (B). A partir de 2021, o total empenhado nas ações 20RG, 20RW, 8252, 8642, e 21B4 apresenta uma recuperação, alcançando um pico em 2024, com R\$ 184 milhões, mas sem alcançar a importância que representou nos anos de 2014 a 2016. Os recursos oriundos de EPs não exerceram nenhuma influência nesse processo, dada sua incidência pontual no ano de 2020. Em 2021 e 2025, verificou-se a alocação de algum recurso por EP, porém em volume muito pouco significativo no montante destinado ao programa. Esse volume de recursos representou apenas 8,81% do total empenhado.

TABELA 10

Total empenhado nas ações orçamentárias 20RG, 20RW, 8252, 8652 e 21B4 e total empenhado em emendas (2014-2025)

Período	Total empenhado (A) (R\$ corrente)	Emendas (B) (R\$ corrente)	Participação das emendas (C) = (B)/(A) (%)
2014	3.385.062.932,00 ¹	0,00	0,00
2015	3.981.673.187,00 ¹	0,00	0,00
2016	1.994.572.908,00 ¹	0,00	0,00
2017	462.167.284,00 ¹	0,00	0,00
2018	180.027.480,00 ¹	0,00	0,00
2019	20.976.540,00 ¹	0,00	0,00
2020	60.843.089,45	58.841.730,45	96,71
2021	93.607.762,88	586.044,02	0,63
2022	94.147.980,53	0,00	0,00
2023	109.622.801,08	0,00	0,00
2024	184.077.715,08	0,00	0,00
2025	150.063.436,98	1.567.000,00	1,04
21B4 (2020-2025)	692.362.786,00	60.994.774,47	8,81

Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

Nota: ¹ Valores empenhados pelas ações orçamentárias 20RG, 20RW, 8252 e 8652.

Obs.: 1. Total empenhado de orçamento e emendas.

2. Total empenhado de emendas (RP 2, 6, 7, 8 e 9).

3. Porcentagem de empenhos em emendas oficiais no empenhado total da ação 21B4.

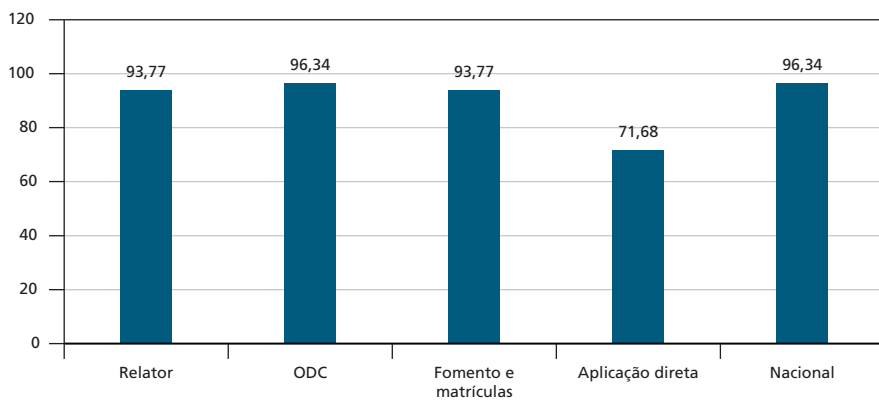
Na tabela 10 também é possível verificar que há uma concentração temporal nos recursos de EPs empenhados no programa. Em 2020, há uma participação significativa das emendas no total empenhado, 96,71%, sugerindo que toda a execução da ação nesse ano foi realizada por esse instrumento orçamentário. Para os anos subsequentes, verifica-se um volume pouco significativo no montante destinado ao programa, como pode ser visto no ano de 2025, em que a participação atingiu 1,04%. A partir dessas informações é possível concluir que, embora as ações do Pronatec estejam relacionadas diretamente ao objetivo da empregabilidade dos jovens, sua execução orçamentária, ao longo do período analisado, não foi objeto de interesse da atuação parlamentar, uma vez que não recebeu emendas de modo regular.

Porém, chama a atenção o fato de que o montante de recursos alocados em praticamente um ano, por meio de emenda de relator ao Pronatec, na área de educação, representou, por si só, um terço de todo o recurso alocado por EPs na área trabalho, entre 2014 e 2025. Tal fato reforça a constatação de que as ações de empregabilidade no âmbito da função trabalho são muito pouco expressivas em face da necessidade de qualificação do trabalhador de um modo geral, principalmente tendo em vista que o Pronatec atende basicamente apenas o público mais jovem, não sendo opção para a requalificação/reciclagem de trabalhadores não jovens.

O gráfico 4 permite pontuar alguns aspectos mais gerais a respeito das EPs empenhadas na ação 21B4. Do total empenhado em emendas, verifica-se que 93,77% corresponderam a emendas do relator. Ao se considerar a execução por grupo de natureza de despesa, esse percentual quase coincide com o percentual empenhado em ODC, cujo detalhamento mostra que as despesas foram realizadas na ação de fomento a matrículas em cursos de educação profissional e tecnológica. Por sua vez, a distribuição geográfica permaneceu agregada em nível nacional (96,34%), sendo o restante (3,66%) empenhado para Bahia, Maranhão, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. Com relação à execução segundo modalidades de aplicação, 71,68% foram para aplicação direta, enquanto 22,50% foram para transferências a estados e ao Distrito Federal.

GRÁFICO 4

Ação 21B4: detalhamento das despesas totais empenhadas por EPs (2014-2025)
(Em %)



Fonte: Siop. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>.

5 RESULTADOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Após realizar a descrição do perfil das EPs da função trabalho, alguns pontos são destacados a seguir.

- 1) No período de 2014 a 2025, ocorreu um aumento significativo das despesas empenhadas por EPs, cujo valor em 2014 era de R\$ 2,7 milhões e passou para um total de R\$ 66,6 milhões em 2025.
- 2) Ocorreu um aumento das EPs nas despesas discricionárias. Nos quatro primeiros anos, passou-se de 0,36% para 1,95%. Esse crescimento foi retomado a partir de 2019 e manteve-se até 2025 com uma participação superior a 2%, com exceção do ano de 2022, cuja participação foi de apenas 0,22%. A execução orçamentário-financeira de EPs aumentou significativamente, passando de 25,11%, em 2014, para 94,94%, em 2025.
- 3) Houve um significativo aumento da participação das EPs no valor empenhado das políticas ativas de emprego a partir de 2015.
- 4) A participação dos diferentes tipos de emendas no financiamento da função trabalho mostrou um predomínio das emendas individuais, com uma participação menor das emendas de comissão e de bancada.
- 5) Considerando os grupos de natureza de despesa, identificou-se que a categoria ODC apresentou uma participação acima de 50% nas despesas empenhadas.

- 6) A alocação de recursos segundo as subfunções mostrou que a empregabilidade e o fomento ao trabalho, conjuntamente, alcançaram uma participação superior a 60% ao longo de todo o período analisado, chegando a uma participação de 100% em alguns anos. A categoria desenvolvimento científico atingiu percentuais superiores a 20% para os anos 2018, 2021 e 2023.
- 7) A execução segundo a modalidade de aplicação mostra que a destinação dos recursos ficou concentrada inicialmente na transferência para municípios, porém cedeu lugar a um crescente aumento das transferências para IPSE.
- 8) Com relação às regiões e às UFs, verificou-se que o domínio da região Nordeste no total das despesas não foi proveniente da mesma UF, ou seja, houve uma alternância no protagonismo das UFs. Além disso, há uma forte evidência de uma desigualdade regional materializada na participação das UFs na despesa total por EPs, com destaque para maior participação do Rio de Janeiro, Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Em termos de perspectivas, para o ano de 2026, considerando a RCL estimada para o ano de 2025 no valor de 1,54 trilhão, o orçamento impositivo de emendas individuais será de R\$ 28,8 bilhões (2% da RCL de 2024), enquanto o de emendas de bancada será de R\$ 15,4 bilhões (1% da RCL de 2025).^{19,20}

Ao considerar o percentual das EPs no total da despesa empenhada no período e no total das despesas das políticas ativas (tabela 2), o MTE adotou uma estratégia de divulgar para os parlamentares os projetos e as iniciativas que podem impactar efetivamente a vida do cidadão e suas bases eleitorais. Trata-se do *Guia de emendas parlamentares* (Brasil, 2023), em que constam informações a respeito das diversas ações do MTE, como as possíveis finalidades da emenda, a descrição da execução da emenda, os principais benefícios para a população, entre outras informações. Com isso, o ministério alimentava a expectativa de que os recursos oriundos das EPs fossem maiores, contribuindo para aumentar a participação desses recursos no total das despesas previstas para os próximos anos.

Diante do quadro geral descrito neste capítulo, é importante reconhecer que, embora os recursos de EPs venham proporcionando montantes não desprezíveis para as ações relacionadas às políticas ativas de emprego, tais recursos não resolveram o que pode ser considerado um dos principais problemas na área do trabalho: a consolidação de um conjunto de ações consistentes ao longo do tempo, capaz de atender às demandas de inclusão produtiva dos segmentos

19. A série histórica da RCL está disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/receitas-da-uniao-series-historicas/2024/10>.

20. O cálculo dos valores alocados para as emendas individuais e de bancada está previsto na CF/1988, art. 166, § 9º e 12. Assim, o cálculo do valor reservado para emenda individual deve ser realizado considerando a RCL do exercício anterior ao encaminhamento do projeto. Para a execução das emendas de bancada, a base será a RCL do exercício.

menos favorecidos e de aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho. Sobretudo no que diz respeito à qualificação profissional, é notória a necessidade de um volume mais robusto e constante de recursos em face das rápidas transformações tecnológicas e da pressão por aumentos constantes de produtividade. Por seu turno, a consolidação de um conjunto consistente de políticas ativas de trabalho e renda certamente proporcionaria melhor orientação e maior efetividade à atuação parlamentar voltada à promoção do trabalhador.

REFERÊNCIAS

BARBOSA FILHO, F. de H.; VELOSO, F. Fatos estilizados da informalidade do trabalho no Brasil. *In*: BARBOSA FILHO, F. de H.; ULYSSEA, G.; VELOSO, F. (org.). **Causas e consequências da informalidade no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; FGV, 2016. p. 33-78.

BRASIL. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 1990.

BRASIL. Resolução nº 1, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Guia de emendas parlamentares 2024**. Brasília: MTE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/emendas-parlamentares-1/emendas-2024/cartilha-de-emendas-2024>.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual técnico do orçamento: MTO 2024**. 8. ed. Brasília: MPO, 2024. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. **Manual sobre emendas parlamentares para entidades da sociedade civil, estados e municípios**. Brasília: MIR, [s. d.].

CACCIAMALI, M. C.; LIGIÉRO, A. P.; MATOS, F. de. **Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão de obra**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2008.

CAMPOS, A. G.; AVELINO, D. P. de.; SILVA, S. P. Trabalho e renda. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, Brasília, n. 30, p. 175-214, 2023.

MELO, T. G. S.; MOURA, D. H. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec): expansão e privatização da educação profissional. **Holos**, ano 32, v. 6, 2016.

O'LEARY, C. J. *et al.* Effects of job referrals on labor market outcomes in Brazil. **Economía**, v. 21, n. 2, p. 157-186, 2021.

RAMOS, C. A.; LOBO, V.; ANZE, V. R. A importância alocativa das políticas de emprego. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, ano 21, n. 58, p. 37-50, abr. 2015.

SILVA, J. F. D. da *et al.* Pronatec e o mercado de trabalho: uma análise para os cursos oferecidos no IFRS campus Rio Grande. **Economia Aplicada**, v. 25, n. 2, p. 191-216, 2021.

SILVA, S. P. **Financiamento das políticas de trabalho e renda no Brasil**: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2437).

SILVA, S. P. A Política Nacional de Economia Solidária no ciclo de planejamento orçamentário (2004-2019): da inserção na agenda à crise de paradigma. *In*: SILVA, S. P. (org.). **Dinâmicas da economia solidária no Brasil**: organizações econômicas, representações sociais e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020. p. 375-409.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. (Relatório de pesquisa).

ZYLBERSTAJN, H.; BALBINOTTO NETO, G. As teorias do desemprego e as políticas públicas de emprego. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 129-149, jan.-mar. 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANTEAG – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E EMPRESA DE AUTOGESTÃO ACIONÁRIA. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005-2007**. São Paulo: Todos os Bichos, 2009. Disponível em: <https://acesso.trabalho.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012F4F674618242E/Atlas%20da%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20-%20publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

BARBOSA FILHO, F. de H.; PORTO, R.; LIBERATO, D. Pronatec bolsa-formação: uma avaliação inicial sobre a reinserção no mercado de trabalho formal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais** [...]. Florianópolis: Anpec, 2015. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i13-b96b730ed095ec6aec-5c375de1e9d6dd.pdf. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Orçamentos da União – exercício financeiro 2025**: Projeto de Lei Orçamentária. Brasília: MPO, 2024. v. 1.

LOBO, V. G.; ANZE, V. R. Duas diretrizes para a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 61, p. 43-48, nov. 2016.

MÁXIMO, W. Entenda pacote fiscal de R\$ 70 bi anunciado por Haddad: medidas combinam corte de gastos e isenção do IR até R\$ 5 mil. **Agência Brasil**, Brasília, 28 nov. 2024.

OLIVEIRA, V. R. **Implementação de proposta metodológica de avaliação da qualidade do Sistema Nacional de Emprego**. Brasília: MTE, 2024. (Documento interno, não publicado).

SILVA, D. de M.; MOURA, D. H. A implementação do Pronatec e as implicações na política de educação profissional: o prescrito e o efetivado. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 48, p. 1-20, 2022.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora sênior

Alice Souza Lopes

Diagramador sênior

Leonardo Hideki Higa

Revisão

Cláudio Passos de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Felipe Fernando Reis Simon

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Patricia Henriques Mafra

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Eduarda Silva de Souza dos Santos (estagiária)

Renata de Resende Brito (estagiária)

Diagramação/Web design

Aeromilson Trajano de Mesquita

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Capa

Mayara Barros da Mota

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ISBN 978-65-5625-106-3



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**