

Distribuição de emendas parlamentares entre os Estados, transparência e eficiência na aplicação de recursos provenientes de emendas

Audiência Pública – CFFC/CD – 08/10/2025

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos

Objeto

“..critérios de distribuição das Emendas Parlamentares de Senadores e Bancadas Estaduais..”

(Requerimento 178/2025 – CFFC)

“..à transparência das emendas parlamentares e à eficiência na aplicação de recursos provenientes de emendas..”

(Requerimento 301/2025 – CFFC)

Primeira aproximação quantitativa sobre a equidade da distribuição



Alguns tópicos centrais abordados nos poucos estudos sobre a experiência recente



Constatação essencial

Muito poucos estudos empíricos sistemáticos sobre a experiência recente (pós-2016), apesar da enorme importância quantitativa que as emendas assumiram

Foco na literatura recente



Grande esforço da COFF/CD em iniciar esse exame

Excepcional iniciativa da Comissão



Elementos quantitativos – distribuição por UF

Macroalocações

Valores empenhados - 2024

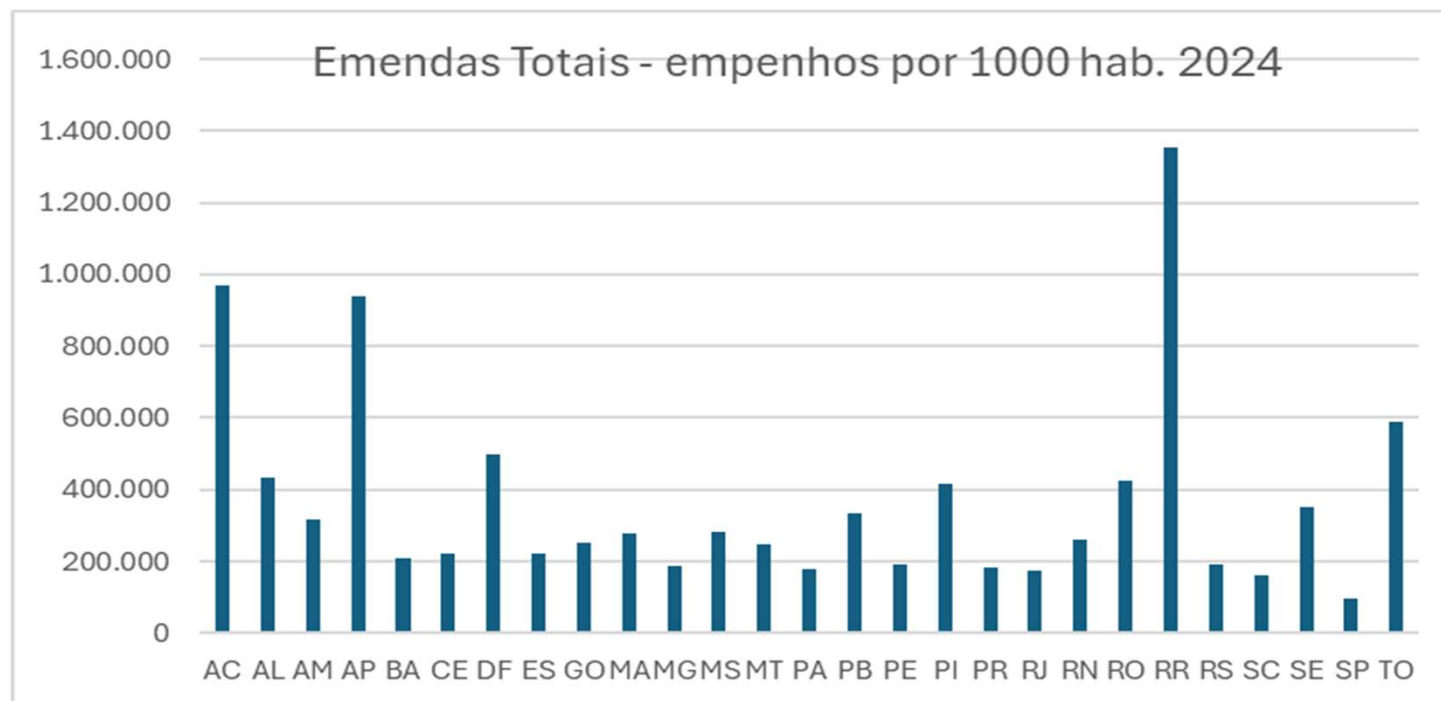
Critério – valores per capita (primeira aproximação a um critério de equidade)

Especialmente porque as emendas são basicamente destinadas a gastos pulverizados de natureza municipal

Fonte: SIGA Brasil

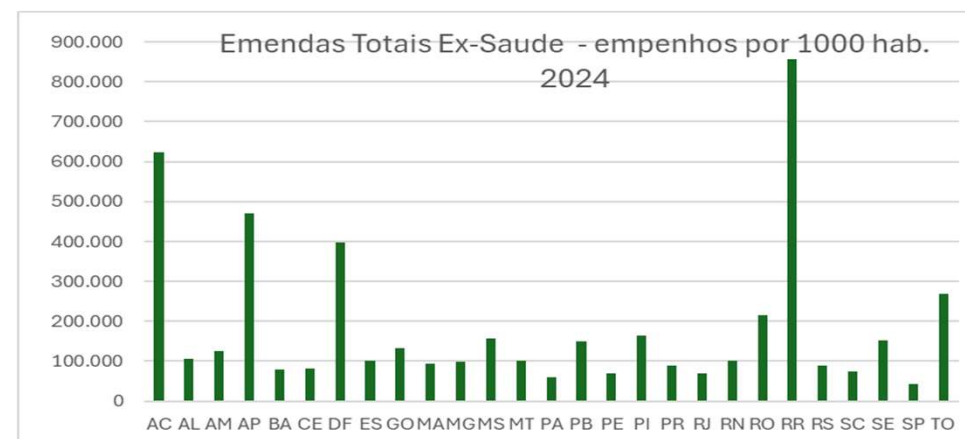


Elementos quantitativos – distribuição por UF



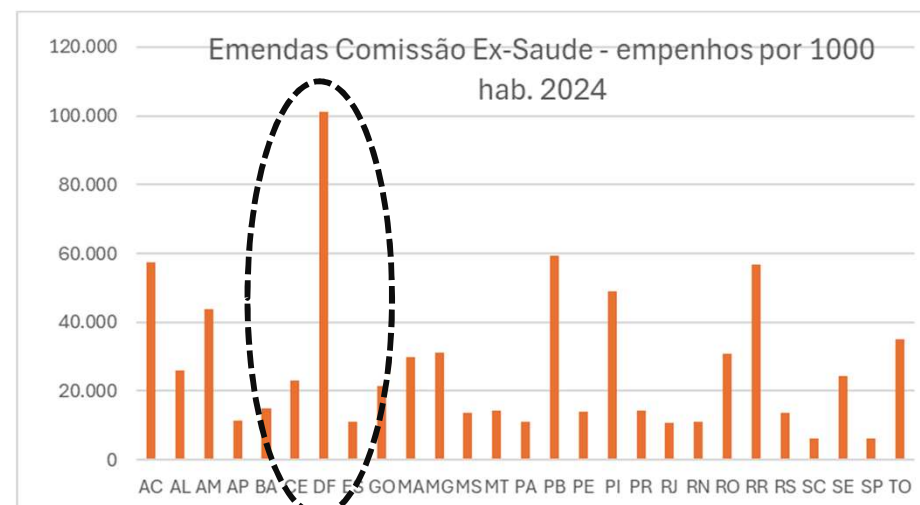
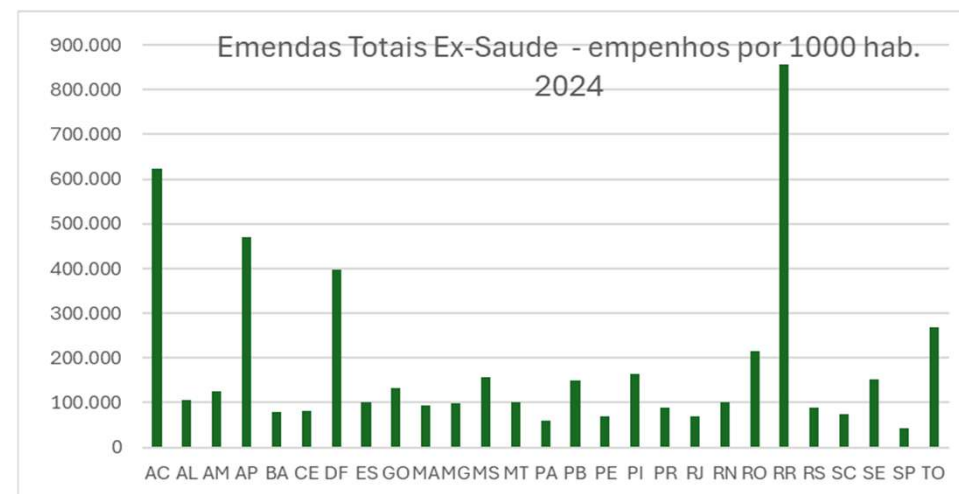
Forte
desequilíbrio per
capita em favor
de algumas UF

Retirando a saúde, o
desequilíbrio fica ainda maior



Elementos quantitativos – distribuição por UF

Em emendas de bancada, esse desequilíbrio relativo é ainda maior que no conjunto das emendas



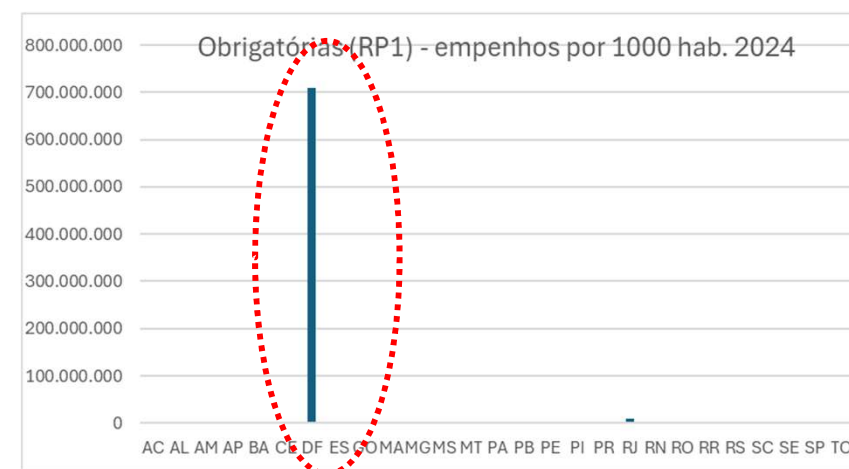
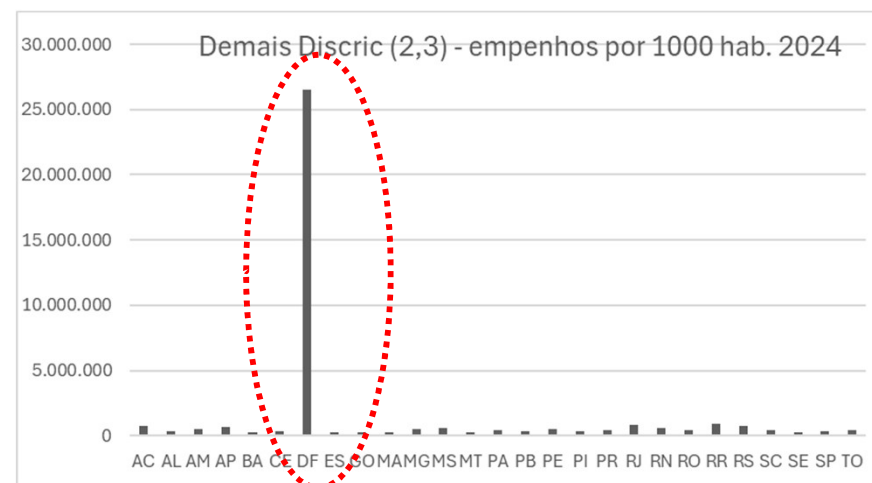
Distorção (Codevasf, DNOCS)



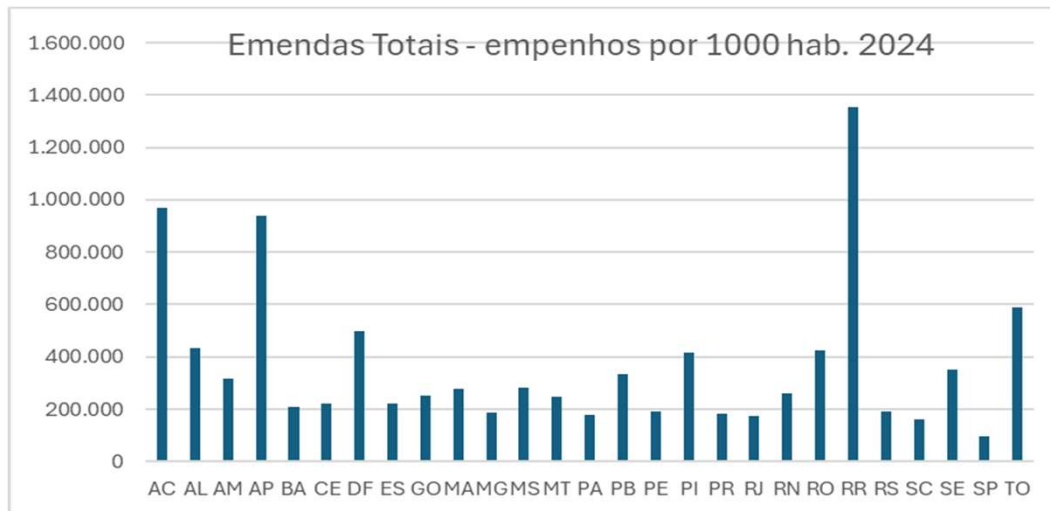
Elementos quantitativos – distribuição por UF

Seria ideal poder estabelecer uma comparação com o restante da despesa (discricionária e obrigatória), mas o mesmo efeito de concentração de registros no DF distorce a avaliação

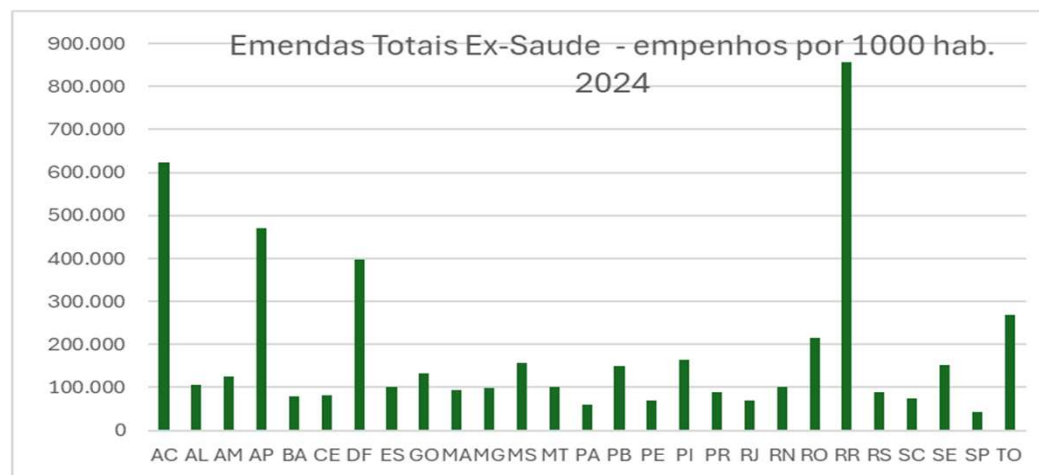
É possível alinhar a execução das emendas por ação ou algum outro critério de comparação, mas exigiria um aprofundamento em debate mais longo e matizado



Elementos quantitativos – distribuição por UF



De todo modo, os indícios de uma visão macro são de distribuição arbitrária, sem que se veja um padrão de equidade ou outro critério justificável de política pública



Pontos centrais dos estudos existentes

Literatura tanto técnica quanto jurídica



*Reiterando a referência aos esforços da COFF-CD,
apresentados aqui diretamente*



Pontos centrais dos estudos existentes



Ponto mais essencial

A Constituição exige a distribuição dos recursos segundo critérios objetivos relacionados aos beneficiários ou à política pública, não por escolha arbitrária de qualquer agente público (impressoalidade, igualdade perante a lei)

Não se encontram (fora do SUS) critérios objetivos publicados de distribuição de recursos entre beneficiários

(As “portarias” da LC 210/2024 são, no máximo, um rol de políticas elegíveis, mas nenhuma tem parâmetros de seleção de beneficiários)



Pontos centrais dos estudos existentes



[..] qualquer transferência de recursos a beneficiários de políticas públicas finalísticas [..] somente poderá ocorrer se forem previamente publicados critérios objetivos e impessoais de distribuição, que levem em conta apenas elementos inerentes aos objetivos públicos perseguidos (condição socioeconômica da população beneficiada, ou parâmetros desenvolvidos em função dos objetivos finalísticos da política em questão).

Os munícipes de uma cidade que receba transferências apenas porque assim prefere um agente público estão sendo tratados de forma discriminatória em relação aos habitantes das demais cidades, dado que a sua priorização não se deveu a qualquer consideração sistêmica das necessidades nacionais [..], mas decorreu pura e simplesmente do ato de vontade do agente que assim decidiu.



Santos, Rita & Bittencourt, Fernando. Para além da disciplina macrofiscal: Aspectos (esquecidos) de eficiência e efetividade do gasto público presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal.. In in Maia, Aritan Borges et al (orgs.). Lei de Responsabilidade Fiscal 25 anos : reflexões legislativas e propostas de aprimoramento. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf, 2025. pp. 455-499. ISBN 978-65-5676-644-7. Disponível em < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757233/Lei_responsabilidade_fiscal_25_anos.pdf>

Pontos centrais dos estudos existentes

O IPEA e seus pesquisadores têm desenvolvido há tempos uma série de estudos empíricos sobre a execução de emendas parlamentares em diferentes políticas sociais, apontando primordialmente falta de critérios para distribuição de recursos (com os respectivos efeitos negativos nos resultados da despesa aplicada).



Pontos centrais dos estudos existentes

Educação

as tendências de crescimento e de irregularidade, constatadas neste estudo, devem continuar. [...] Em relação às EPs destinadas ao MEC, sugere-se uma análise sobre os diferentes usos e os efeitos redistributivos destes recursos em perspectiva comparada com os critérios utilizados pelo governo federal para financiar a rede federal de ensino superior e os programas federais de apoio à oferta da educação básica por estados e municípios

FONSECA, Sergio Luiz Doscher da; VAZQUEZ, Daniel Arias. Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação: 2014-2024. 27 p. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa).

[...] 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 menos favorecidos e de aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho.

Trabalho

CORSEUIL, Carlos Henrique Leite et al. Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda: 2014-2023. 25 p. Brasília: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa).

Pontos centrais dos estudos existentes

[..] 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 a saúde da população brasileira, o que será investigado em estudo específico, de avaliação de impacto. Além disso, permanecem lacunas quanto à transparência dessas alocações.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde: 2014-2024. 32 p. Rio de Janeiro: Ipea, 2025. (Relatório de Pesquisa).

Saúde

[..] existem grandes desigualdades na transferência de recursos de incremento ao custeio.

[..] Ainda que algum nível de desigualdade seja esperado — seja pelos diferentes custos operacionais entre regiões, pelas diferentes capacidades de arrecadação local ou pela heterogeneidade na capacidade instalada dos entes federativos —, chama atenção o volume excepcional de recursos destinados a determinadas localidades.

Dessa forma, parece preciso refletir se não deveriam existir critérios técnicos, que levassem em conta uma política de regionalização hierarquizada da oferta de serviços, para impedir a acentuação de desigualdades por meio de repasses federais discricionários

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, DF: Ipea, 2025.



Pontos centrais dos estudos existentes

Saúde

As EP distorceram o modelo de alocação equitativa de recursos proposto pelo Ministério da Saúde para o PAB-Fixo, ao destinar recursos em proporção muito maior para os municípios do grupo I e muito menor para os do grupo IV, o que está em desacordo com esse modelo, além disso essa distribuição por emendas não beneficia a todos os municípios, nem mesmo aos mais vulneráveis.

: Vieira FS, Lima LD. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. Rev Saude Publica. 2022;56:123.

Assistência Social

[..] a predominância de elementos políticos sobre critérios equitativos pode gerar distorções que reduzem a função primordial de um sistema nacional, que é a de reduzir desigualdades e promover equidade no acesso aos serviços e benefícios da política.

Alguns conselhos de assistência social [...] têm denunciado a interferência de atores interessados na destinação de recursos para entidades ou usos específicos, muitas vezes movidos por interesses particularistas ou mesmo pela descrença na capacidade do modelo atual em contribuir para o financiamento adequado de suas atividades.

PINHEIRO, Marina Brito; MESQUITA, Ana Cleusa Serra. Evolução da participação das emendas parlamentares no orçamento federal da Assistência Social (2005-2024). Brasília, DF: Ipea, junho 2025. 76 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3134)



Pontos centrais dos estudos existentes

O TCU, a CGU, o Instituto de Estudos de Políticas de Saúde e outras pesquisas acadêmicas recentes seguem apontando falta de critérios de aplicação dos recursos (e as consequências negativas em termos de política pública), tanto nas emendas quanto na execução pelo Executivo do orçamento discricionário não afetado por elas, em diferentes áreas de política pública.

ACORDÃO Nº 2119/2025 – TCU – Plenário

- Processo nº TC 006.599/2024-9.
- Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
- Interessados/Responsáveis:
 - Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Agricultura e Pecuária (1); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (1); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (1); Congresso Nacional (vicesidulador) (1); Controladoria-geral da União (26.664.015.9001-48); Entidades/órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais (1); Ministério da Fazenda (00.394.460.0001-41); Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (00.409.828.0001-55); Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT (15.023.906.0001-07); Prefeitura Municipal de Boa Vista - RR (05.943.030.0001-55); Prefeitura Municipal de Campo Verde - MT (24.590.405.0001-88); Prefeitura Municipal de Canarana - MT (15.023.922.0001-91); Prefeitura Municipal de Gaúcho do Norte - MT (01.614.539.0001-01); Prefeitura Municipal de Matozinhos - MT (24.772.188.0001-54); Prefeitura Municipal de Maracá - RR (04.656.198.0001-86); Prefeitura Municipal de Planalto da Serra - MT (37.465.176.0001-29); Prefeitura Municipal de Quirinópolis - MT (37.465.002.0001-66); Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia (1); Procuradoria-Geral do Estado do Acre (04.008.258.0001-42); Secretaria-executiva da Controladoria-geral da União (1); Secretaria-executiva do Ministério da Agricultura e Pecuária (1); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (1); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (1).
 - Responsáveis: Diego Pires de Souza (001.021.081-45); Eda Oliveira Santos e Silva (008.699.575-89); Eliane de Oliveira Feltes (196.637.568-91); Fábio Marcos Pereira de Faria (188.448.461-87); Paulo Fernando do Nascimento Martins (019.015.741-05); Roberto Paoli (29.753.321-34); Tereza Suelen Atanazio Tavares (049.481.971-87); Valdemar Gandra (345.216.151-04).
- Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura e Pecuária.
- Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
- Representante do Ministério Público: não atua.
- Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Audsustentabilidade).
- Representação legal: não há.
- Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade com foco nas transferências voluntárias realizadas pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), voltadas para a adequação de estados vizinhos no intervalo temporal de 2019 a 2023;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

§ 1.º, determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

§ 1.1.º, no prazo de 180 dias, instituir/revogar a política pública de adequação de estados

Emendas Parlamentares em saúde: para onde caminham?

Victor Nobre¹, Milena Rodrigues¹, Marcelle Semente¹

¹Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)

Resumo

- Este documento analisa a execução orçamentária das emendas parlamentares destinadas à saúde entre 2016 e 2024.
- Houve um crescimento expressivo do volume de recursos empenhados por meio de emendas parlamentares na saúde. Entre 2016 e 2023, os recursos destinados por emendas parlamentares à saúde mais que quadruplicaram, passando de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 22,9 bilhões. Em média, 32,9% das emendas parlamentares em saúde foram empenhadas em relação ao seu orçamento autorizado. Esse percentual aumentou conforme as regras de impositividade.
- Os recursos destinados via emendas parlamentares foram progressivamente direcionados ao pagamento de despesas correntes, em detrimento de investimentos. Destaca-se a ampliação da responsabilidade do Poder Legislativo sobre a destinação territorial do orçamento público federal da saúde e a proporcional redução da discricionariedade de alocação de recursos pelo Poder Executivo (recursos de 90,7% em 2016 para 47,7% em 2023 na composição das despesas de custeio e investimento).
- O Poder Legislativo adquiriu uma influência maior do que o Ministério da Saúde sobre as despesas não obrigatórias das duas principais subfunções da saúde. Nos últimos anos, a Assistência Ambulatorial e Hospitalar (AHA) e a Atenção Básica (AB) estão sendo financiadas em maior medida por recursos destinados via emendas parlamentares do que por despesas discricionárias do Poder Executivo.
- As regiões Norte e Nordeste, localidades com percentuais de pré-natal adequados mais baixos, receberam mais recursos para a AB por meio de emendas parlamentares do que regiões com percentual mais alto. Por outro lado, não foi observado padrão entre o repasse de emendas para AHA e a mortalidade materna hospitalar. Os estados com maior volume de recursos per capita destinados via emendas parlamentares, tanto para a AB quanto para a AHA, são também estados sobrerrepresentados no Legislativo.
- Municípios de menor porte populacional, com cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF) igual ou superior a 80% e nível de vulnerabilidade social mais alto recebem, via de regra, mais recursos por meio de emendas parlamentares do que os municípios com características opostas.

Introdução

verto de sua preferência. Resumidamente, as EP podem ser classificadas de quatro formas: (i) EP indivi-



Pontos centrais dos estudos existentes

Conclui-se, portanto, que a dinâmica da distribuição das emendas parlamentares observada entre 2015 e 2022 dificulta – ou, no limite, impede - a continuidade dos serviços públicos em saúde prestados pelos municípios. Desta forma, é fundamental que sejam discutidas regras que aumentem a previsibilidade e a estabilidade destes recursos [..].

Mandarino, Gabriel Vieira & Saliba, Clara. Emendas parlamentares alcançam todos os municípios, mas variação dos valores prejudica financiamento adequado da saúde. Nota nº 10 - TRANSFORMA/Economia/UNICAMP. Campinas, Unicamp, 2025

Em síntese, o novo cenário de intensa expansão da competência do Poder Legislativo sobre o orçamento público federal da saúde exige mecanismos para ampliar a transparência de critérios nas destinações das EP e garantir o seu alinhamento com as políticas públicas e programas de saúde. [...] há indícios de que os parlamentares não necessariamente têm direcionado seus recursos para locais com maiores demandas de acesso à AB. Esse quadro, em última instância, cria dificuldades para que haja uma coordenação com as políticas públicas e, conseqüentemente, uma tradução em melhoria dos indicadores de saúde dos municípios brasileiros de forma equitativa.

Nobre, Victor; Rodrigues, Milena; Semente, Marcella. Emendas Parlamentares em saúde: para onde caminham? (Nota Técnica n.35 - Ago.2024). Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, 2024.

Pontos centrais dos estudos existentes

Agricultura

9.1. determinar ao Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), [...], que:

9.1.1. no prazo de 180 dias, institucionalize a política pública de adequação de estradas vicinais, estruturando-a com o devido diagnóstico, critérios de balizamento de beneficiários e indicadores de execução/monitoramento, além de utilizá-la como referência para avaliação técnica da pertinência das emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada direcionadas à adequação de estradas vicinais,

ACÓRDÃO Nº 2110/2025 – TCU – Plenário

Pavimentação urbana

59. Como resultado desse desconhecimento, a política é vista como um conjunto de transferências de recursos da União em favor dos municípios com foco no atendimento de demandas de natureza política (emendas parlamentares) e para complementação dos recursos municipais (admitidos como escassos), sem qualquer critério que permita afirmar que efetivamente a intervenção é realmente necessária, prioritária e que é a mais custo-efetiva (que é a produz maior melhoria da condição dos pavimentos municipais com o menor custo).

Acórdão 2359/2018 – TCU – Plenário (Relatório)

Pontos centrais dos estudos existentes

Pelo exposto, conclui-se que a análise técnica de emendas individuais se concentra em aspectos formais do plano de trabalho, ou seja, em geral, não há avaliação das especificidades da localidade (público-alvo) com o intuito de atuar na redução das desigualdades regionais e sociais do Brasil. Para tanto, deveriam ser incorporados critérios que considerem as necessidades e disponibilidade de recursos da comunidade

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de avaliação da eficiência na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares: Secretaria de Orçamento Federal: Exercício 2018. Brasília: CGU, 2019. pp. 16.

[..] o orçamento discricionário do Poder Executivo vai sendo cada vez mais destinado a um mecanismo fragmentado e descoordenado de transferências de recursos interfederativos do Poder Legislativo, que não considera de maneira consistente critérios de equidade em uma lógica de desenvolvimento regional.

CUNHA, M.L.; BERGAMIN, J.; TELÉSFORO, J.; BRENCK, C.; RIBEIRO, R. As emendas parlamentares e a disputa do orçamento em um contexto de austeridade fiscal. São Paulo: Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (Made/USP), 2024. (Nota de Política Econômica, n. 59)

OS “PONTOS CENTRAIS” SÃO UM SÓ : FALTA CRITÉRIO



Juridicamente, economicamente,
administrativamente.....

CONCLUSÃO



Por mais que existam problemas de transparência, de política fiscal, com a execução de emendas, a ausência de critérios legítimos, objetivos e públicos de alocação de recursos a serem observados por todos os agentes envolvidos (no Congresso e no Executivo) é o grande “elefante na sala” da gestão de emendas parlamentares

Revelar e enfrentar essa lacuna é a missão mais relevante que uma Comissão de Fiscalização poderia cumprir neste momento em prol do interesse público



Distribuição de emendas parlamentares entre os Estados, transparência e eficiência na aplicação de recursos provenientes de emendas

Audiência Pública – CFFC/CD – 08/10/2025

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos

**Agradeço a atenção dos presentes e fico à disposição
para qualquer observação ou esclarecimento**