

Emendas parlamentares - o sequestro da política



Por SONIA FLEURY, ARNALDO LANZARA, LUCIENE BURLANDY, MÔNICA DE CASTRO MAIA SENNA, FERNANDA PERNASSETTI, RODOLFO SCOTELARO PORTO DARRIEUX, LUIZ ANTONIO DA SILVA NEVES, LENAUARA DE VASCONCELOS COSTA LOBATO, VIRGÍNIA MARIA DALFIOR FAVA*

O orçamento público, sequestrado por um parlamentarismo de pressão, converte o Estado em moeda de troca, esvaziando a política de seu sentido coletivo em favor de um clientelismo sistêmico

Com frequência, as emendas parlamentares são apresentadas como a principal via pela qual deputados e senadores “trazem recursos” para suas bases eleitorais. À primeira vista, esse instrumento poderia representar uma forma legítima de equilibrar o poder entre Executivo e Legislativo, garantindo que as demandas locais fossem consideradas na formulação do orçamento federal. No entanto, a prática recente mostra que esse mecanismo se transformou no epicentro de uma reconfiguração estrutural do sistema político brasileiro, promovendo o esvaziamento do debate programático e da coordenação federativa em favor de negociações fragmentadas e eleitorais.

O artigo mostra que as emendas parlamentares, ao se tornarem impositivas e desvinculadas de planejamento governamental, alteraram profundamente o equilíbrio entre os poderes e a forma de financiamento de políticas públicas essenciais, em especial a Saúde. O fenômeno não apenas redefiniu a relação entre Executivo e Legislativo, mas também produziu efeitos estruturais sobre o SUS, o pacto federativo e a governabilidade democrática.

O “recurso extra” virou orçamento principal

O caso da saúde é emblemático. A Emenda Constitucional 86/2015 determinou que 50% das emendas individuais fossem obrigatoriamente destinadas ao setor, o que transformou o que deveria ser um complemento orçamentário em fonte estrutural de financiamento. Em 2024, 66% de todo o valor das emendas parlamentares (R\$44,67 bilhões) foi destinado à saúde – um aumento de 380% em relação a 2015.

Longe de ampliar os investimentos, esse montante substituiu gastos regulares, convertendo-se em um “financiamento paralelo” que mantém serviços básicos, mas sem garantir sua continuidade ou equidade. Estudos revisados pelo artigo em questão apontam que as emendas já representam cerca de 10% do orçamento federal da saúde, superando o orçamento discricionário do Ministério da Saúde em áreas como atenção primária e assistência hospitalar. Como efeito colateral, muitos municípios reduzem seus próprios gastos em saúde ao receberem recursos via emendas – o que aprofunda a dependência de verbas voláteis e fragiliza o planejamento local.

A despeito da vedação constitucional ao uso de emendas individuais para pagamento de pessoal (fixada nos artigos 166, §10 e 166-A, §1º, I da Constituição Federal), neste ano de 2025, o Congresso Nacional aprovou, em junho, a Resolução n. 2/2025, que autoriza o uso de recursos de emendas de bancada e de comissão para o pagamento de salários de profissionais do SUS. Em seguida, no mês de outubro, o Tribunal de Contas da União (TCU) revisou seu entendimento de 2019 no Acórdão 2458/2025, corroborando a autorização dada pelo Congresso Nacional, “devendo o ente beneficiário

a terra é redonda

administrar as respectivas despesas a cada exercício financeiro de forma a não prejudicar a continuidade dos serviços ofertados à população”.

Ainda que parte das realocações municipais possa responder a necessidades locais legítimas, o fato de se tratar de recursos financeiros temporários que não necessariamente articulam-se como planejamento nacional e regional da saúde pode ameaçar a integridade do sistema público de saúde.

Assim, o que se apresenta como descentralização democrática é, na prática, a transferência do controle orçamentário para uma lógica eleitoral e clientelista, em detrimento de critérios técnicos e epidemiológicos.

Austeridade fiscal e desequilíbrio de poderes

A trajetória das emendas parlamentares evidencia a alteração da relação de poder entre Legislativo e Executivo, tanto no incremento do valor dos recursos orçamentários em mãos do Legislativo quanto no seu caráter impositivo. Para além do crescimento do valor dos recursos em diferentes modalidades de emendas parlamentares, esse processo teve como características a execução destes fora dos parâmetros de transparência, rastreabilidade e subordinação ao planejamento das políticas públicas, o que acarretou a introdução do STF nessa arena política, exigindo que, na disposição de recursos orçamentários, as normas constitucionais que regem a administração pública fossem seguidas por todos os poderes.

Diante disso, o artigo argumenta que as sucessivas políticas de ajuste fiscal brasileiro - da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) à EC 95/2016 (teto de gastos) - visavam conter despesas públicas, mas resultaram num paradoxo: enfraqueceram o Executivo e fortaleceram o Legislativo. Com os ministérios esvaziados e submetidos a contingenciamentos sucessivos, o Executivo perdeu sua capacidade de coordenar coalizões políticas por meio da alocação orçamentária.

Segundo Fleury et al (2025) essa perda de capacidade “transformou o Executivo em mero supervisor do ajuste fiscal”, enquanto o Legislativo passou a disputar diretamente os recursos disponíveis, por meio das emendas. A austeridade, portanto, não apenas restringiu a ação estatal, mas também reconfigurou o equilíbrio entre os poderes, deslocando o centro de gravidade da decisão orçamentária. O fiscalismo, longe de ser neutro, passou a produzir o esvaziamento deliberado do fundo público e a desarticulação entre planejamento, coalizão e política pública.

As emendas e o ciclo de reprodução do conservadorismo nacional

A explosão das emendas também tem impactos diretos sobre o processo eleitoral e a reprodução do poder local. A destinação de grandes volumes de recursos a determinados municípios cria um “ciclo de reeleição” quase imbatível. Estudo do Datafolha realizado com base em dados do TSE e do Siga Brasil, apontado no artigo, concluiu que, nos municípios que receberam mais de R\$2.543,70 por eleitor - três vezes o valor mediano nacional -, o índice de reeleição foi de 98%.

Aqueles que receberam entre duas e três vezes o valor mediano por eleitor tiveram índice de reeleição de 91%, superior à média nacional de 85%. Isso também explica o recorde de candidaturas únicas, já que a oposição se viu sem chances de vencer o pleito. Em contextos de escassez fiscal, o parlamentar que direciona mais verbas a prefeitos de sua base constrói redes de fidelidade que dificultam a competição eleitoral e mantêm elites locais no poder.

Esse mecanismo reforça o que o artigo denomina “distributivismo individualista”, resultado do esvaziamento da capacidade do Executivo de acomodar tensões distributivas em escala nacional. As emendas parlamentares, ao tornarem-se impositivas e personalizadas, substituem a negociação institucional por trocas diretas de favores, perpetuando práticas clientelistas e reproduzindo desigualdades políticas e regionais.

Do ponto de vista dos desdobramentos político-ideológicos, tal ciclo favorece a reprodução do conservadorismo político dominante no Congresso Nacional mais conservador da histórica brasileira, já que os prefeitos beneficiados pelas EP

a terra é redonda

participam das campanhas dos parlamentares que os beneficiam e, assim, contribuem para sua provável reeleição à Câmara Federal em 2026. Se, no jargão político nacional, “gratidão nunca prescreve”, fecha-se assim um circuito de reprodução do conservadorismo nacional, que dificulta a renovação da classe política desde o nível local até o federal.

A “emenda pix” - agilidade com opacidade

Se a tese de que o poder Executivo brasileiro continua fixando as regras do jogo do processo decisório, tal como é tradicionalmente o modus operandi do “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1999), requer revisões e análises mais aprofundadas, também é necessário evitar os estereótipos associados à visão que identifica, na atuação do Legislativo, motivações exclusivamente distributivistas e cativas de interesses locais.

A participação dos parlamentares no processo orçamentário não pode ser reduzida a um veículo de propagação da “irresponsabilidade fiscal”, uma vez que em termos constitucionais, sua atuação legislativa é orientada prioritariamente para matérias de política social, muitas vezes em caráter complementar a iniciativas legislativas previamente encaminhadas pelo Poder Executivo nesse âmbito.

No entanto, fatores como a alocação impositiva dos recursos das emendas parlamentares e o contexto emergencial da pandemia por Covid 19 alteraram o cenário anterior, colocando o Legislativo em papel de maior protagonismo na legislação econômica. Por sua vez, diante de um Executivo que vem perdendo sua capacidade de conduzir políticas pelo estancamento de receitas e contingenciamento de despesas, agravados por sucessivas crises econômicas e ajustes fiscais, a expectativa é que as emendas parlamentares sejam responsáveis por 20% de todas as despesas discricionárias federais em 2025, o que implica que o gasto de Estados e municípios somado irá superar o gasto da União.

Entre as modalidades recentes, as “emendas pix” – transferências especiais sem necessidade de projeto ou justificativa – representam o estágio mais avançado da desinstitucionalização do gasto público. Embora acelerem a liberação de recursos a prefeitos, sua ausência de critérios técnicos e de mecanismos de controle torna o processo altamente vulnerável ao clientelismo e à falta de transparência. O Ministério Público Federal já investiga a destinação de R\$450 milhões realizados por meio dessa modalidade.

Na prática, trata-se do sequestro da própria justificativa da despesa pública, em que o dinheiro é transferido sem vinculação a políticas de Estado ou a qualquer forma de avaliação democrática.

Esse crescente embate entre um Legislativo empoderado e um Executivo debilitado pela contenção de gastos e pela perda de poder sobre parte do orçamento discricionário levou o conflito a ser transferido para o Judiciário, que, pela ação do STF, pode gerar um novo equilíbrio, diferente do presidencialismo de coalizão, mas capaz de assegurar algum nível de governança.

Conclusão - governabilidade e governança em xeque

A forma de gerir os conflitos distributivos no Brasil sempre dependeu de uma construção institucional delicada, em que o poder Executivo assume um protagonismo não por qualquer patologia institucional, mas porque precisa conciliar interesses divergentes em torno da gestão do fundo público e coordenar políticas em um país com imensas desigualdades socioeconômicas e territoriais.

A partir de 2015, observa-se um movimento, caracterizado pela perda crescente de poder do Executivo sobre os gastos discricionários do orçamento, o que fragiliza o seu papel constitucional e político sobre o orçamento e sobre a condução e coordenação federativa das políticas públicas.

Essa ‘invasão’ do Legislativo sobre as atribuições do Executivo por meio das emendas parlamentares tem implicado distorções na gestão orçamentária, comprometendo os princípios da transparência, da equidade e da subordinação ao

a terra é redonda

planejamento. Paralelamente, o volume de recursos discricionários disponíveis não alcança o aumento das demandas por investimento e gasto público, em função do contingenciamento das sucessivas medidas de ajuste fiscal.

As emendas parlamentares, concebidas originalmente como uma estratégia para aprofundar processos democráticos ao fortalecer a interferência do Poder Legislativo no processo decisório orçamentário, assumiram papel central na reconfiguração do sistema político brasileiro.

O país vive, hoje, portanto, uma inflexão no seu regime político: o presidencialismo de coalizão cede lugar a um “parlamentarismo de pressão”, em que o Executivo, limitado pelo arcabouço fiscal e pela fragmentação do fundo público, cede sua capacidade de direção política a um Legislativo orientado por interesses eleitorais de curto prazo.

O uso político das emendas parlamentares não apenas compromete a governança orçamentária e o pacto federativo, mas ameaça os próprios pilares da governabilidade democrática - o exercício legítimo do poder e a capacidade do governo de implementar políticas públicas coerentes.

***Sonia Fleury** é professora da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

***Arnaldo Lanzara** é professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal Fluminense (UFF).

***Luciene Burlandy** é professora do curso de nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF).

***Mônica de Castro Maia Senna** é professora titular de Política Social na Universidade Federal Fluminense (UFF).

***Fernanda Pernasetti** é pós-doutoranda em Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

***Rodolfo Scotelaro Porto Darrieux** é professor da Fundação Centro de Ciências e Educação Superior à Distância do estado do Rio de Janeiro (Cederj).

***Luiz Antonio da Silva Neves** é professor de saúde e sociedade do curso de medicina no Centro Universitário de Volta Redonda (UniFOA).

***Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato** é professora titular da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (UFF).

***Virgínia Maria Dalfior Fava** é analista técnica de políticas sociais no Ministério da Saúde.

Publicado originalmente na [Revista Saúde em Debate](#) (v. 49, nº. 147, 2025).

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.

Ajude-nos a manter esta ideia.

CONTRIBUA