

CEE ONE-PAGER

O sequestro da política:

impactos das emendas parlamentares na democracia, no federalismo e na saúde no Brasil

PROBLEMA

A crescente centralidade das Emendas Parlamentares (EP) no orçamento público federal tem afetado o sistema político-democrático, o pacto federativo e o financiamento e a governança do Sistema Único de Saúde (SUS).

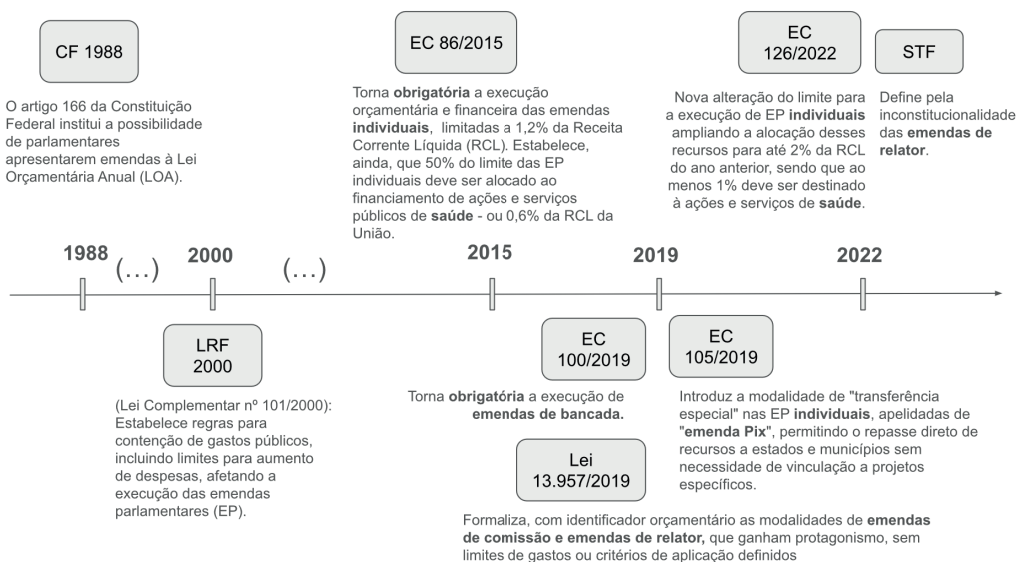
Nesse processo, observa-se o deslocamento de poder do Executivo para o Legislativo, a judicialização das disputas orçamentárias, sobretudo após o “orçamento secreto”, a fragmentação do planejamento estatal e o enfraquecimento da coordenação nacional de políticas públicas; a substituição de investimentos públicos regulares em saúde por recursos alocados por EP sem continuidade orçamentária; e consequências eleitorais e federativas que ampliam desigualdades e fortalecem dinâmicas clientelistas.

CONTEXTOS

A trajetória das emendas parlamentares

A partir de 2015, com a consolidação do orçamento impositivo e outras alterações nas normas que regem as emendas parlamentares, as EP deixaram de atuar como instrumento complementar de participação do Legislativo e passaram a ocupar posição central na barganha política, na reconfiguração das atribuições entre os Poderes e na disputa federativa.

FIGURA 1. Linha do tempo das Emendas Parlamentares no Brasil. Fonte: Elaboração própria



Coordenação do CEE-Fiocruz: Rômulo Paes de Sousa

Coordenação-adjunta: Alessandro Jatobá

Coordenação de Comunicação: Eliane Bardanachvili

Autoria do texto: Grupo interinstitucional de pesquisa Futuros da Proteção Social.

Sonia Fleury (Fiocruz); Arnaldo Lanzara (UFF); Virgínia Maria Dalfior Fava (Fiocruz);

Fernanda Pernasetti (UFRJ); Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato (UFF);

Luciene Burlandy (UFF); Mônica de Castro Maia Senna (UFF); Rodolfo Scotelaro Porto

Darrieux (Cederj); Luiz Antonio da Silva Neves (UniFOA).

Saiba mais em:

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*, vol. 49, nº 147 out-dez (2025). Disponível em: www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/10824

IMPLICAÇÕES DO AUMENTO DA RELEVÂNCIA DAS EP

Na transformação institucional e na captura do processo orçamentário	- Impositividade das EP (EC 86/2015 e EC 100/2019) limitando a capacidade de contingenciamento do Poder Executivo. - Redução da transparência no uso de recursos públicos, principalmente por meio de emendas de relator e emendas “pix”, culminando no escândalo do orçamento secreto. - Ausência do Poder Executivo na gestão do conflito orçamentário, exigindo que o STF assuma o protagonismo para impor transparência após violações dos princípios constitucionais.
No financiamento e na equidade do SUS	- As EP representaram 10% do orçamento federal da saúde em 2024 e já superaram áreas inteiras do orçamento discricionário do Ministério da Saúde. - Em lugar de investir, substituem despesas regulares, tornando serviços dependentes de recursos instáveis. - A alocação de recursos é guiada por interesses políticos e não por critérios técnicos, o que pode aprofundar as desigualdades regionais, fragilizar a programação regional e reduzir a capacidade de planejamento dos municípios.
No debate político e no avanço do clientelismo	- O debate político não se organiza mais em torno de projetos políticos, mas sim da apropriação de recursos. - Decisões sobre as emendas são votadas pelos membros de cada comissão, mas não vão ao plenário, local mais adequado do debate político. - O Congresso reorganiza suas próprias regras para manter controle sobre recursos mesmo após decisões judiciais.
Na reconfiguração do pacto federativo	- Estados e municípios passam a gastar mais que a União, modificando o equilíbrio federativo. - A coordenação nacional das políticas públicas se fragiliza. - EP deslocam o foco das transferências estruturantes para transferências voluntárias, personalizadas e politizadas.
Nas eleições municipais: fechamento do sistema e reforço do conservadorismo	- Municípios mais beneficiados por EP apresentaram até 98% de taxa de reeleição. - Cresce o número de candidaturas únicas, reduzindo competitividade democrática. - Prefeitos tornam-se dependentes das emendas, reforçando alianças paroquiais duradouras com parlamentares.

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA PÚBLICA

Para o Federalismo e relações intergovernamentais	Para a área da Saúde
- Restaurar a coordenação do Executivo sobre o orçamento, com limites à impositividade das EP. - Reforçar mecanismos de planejamento, integrando as EP ao PPA, à LDO e à LOA. - Desenvolver critérios federativos obrigatórios para distribuição de EP, reduzindo distorções regionais. - Restabelecer políticas nacionais estruturantes com financiamento contínuo. - Criar limites para que EP não substituam gastos próprios dos entes subnacionais.	- Reintegrar as emendas ao planejamento do SUS, garantindo a coerência com o Planejamento Regional Integrado e com critérios epidemiológicos e socioeconômicos. - Reduzir progressivamente o uso de EP para custeio recorrente, priorizando investimentos estruturantes. - Fortalecer a capacidade técnica municipal para planejamento e execução desses recursos. - Criar mecanismos adicionais de controle para evitar uso eleitoral de recursos destinados a serviços de saúde.

CONCLUSÃO

O modelo atual de emendas parlamentares produz **desorganização orçamentária, desequilíbrio entre Poderes, distorções federativas e desigualdades na política de saúde**. Sem reforma institucional abrangente, o Brasil tende a aprofundar um regime político baseado em **clientelismo, personalismo e baixa responsividade**, com perda de governança e risco à integridade das políticas públicas.