

Boletim Radar+SUS nº 10/2026

O ciclo eleitoral por trás das emendas parlamentares: quando o Legislativo impõe o ritmo de financiamento do SUS

Este boletim é uma iniciativa do *Radar Mais SUS*, um projeto dedicado à produção de indicadores e ao monitoramento de temas estratégicos da Agenda Mais SUS, com potencial de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas de saúde e para a qualificação do debate público. A Agenda Mais SUS é uma iniciativa do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) e da Umane, criada com o objetivo de contribuir para o fortalecimento das políticas de saúde no Brasil por meio de propostas concretas para o Sistema Único de Saúde (SUS). Saiba mais em: www.agendamaisus.org.br.

Resumo

- Este boletim tem por principal objetivo analisar a execução orçamentária das Emendas Parlamentares (EP) destinadas à saúde e totais no primeiro semestre dos anos de 2014 a 2026, buscando identificar se a velocidade na execução desses recursos tende a ser maior em períodos eleitorais;
- EP de saúde são executadas com maior celeridade em anos eleitorais: comparando o primeiro semestre dos anos de 2014 a 2026, nos anos eleitorais, com exceção de 2014, ano em que a impositividade ainda não havia sido plenamente implementada, mais de 70% dos recursos de EP já haviam sido empenhados nesses períodos. Em períodos em que não ocorreram eleições, o ritmo de execução foi mais gradual, mas nunca ultrapassando 36%;
- Em anos eleitorais, o Executivo Federal executa com maior rapidez os recursos do Poder Legislativo em comparação às suas próprias despesas de saúde. Na comparação entre a velocidade de execução das EP em saúde em relação às suas despesas discricionárias, o percentual de execução das EP foi em sua maioria superior a 70%, enquanto o das despesas do próprio MS oscilaram entre 30% e 60%;
- A execução das EP individuais em saúde entre os partidos atingiu 88% (mediana) no primeiro semestre de 2026, superando os patamares de anos eleitorais anteriores, como 2018 (79%) e 2022 (85%). O padrão de aceleração em anos eleitorais é amplo e consistente entre praticamente todos os partidos, incluindo os de maior peso orçamentário (PL, UNIÃO, PT, PSD, cada um com 11%-17% do total empenhado em 2026), com execução caindo, em geral, para abaixo de 40% em anos não-eleitorais.

1. Contexto

Desde 2015, a participação do Poder Legislativo no orçamento do SUS através de Emendas Parlamentares (EP) tem crescido expressivamente. Entre 2014 e 2026, os recursos indicados para a área mais do que triplicaram, indo de R\$ 9 bilhões para R\$ 27,9 bilhões¹. Essa expansão, entretanto, tem ocasionado uma série de implicações no financiamento da área. Entre as principais, a transferência de responsabilidade sobre a gestão desse financiamento. Exemplo disso recai sobre a participação do Poder Legislativo e do Poder Executivo nas despesas não-obrigatórias em saúde.

Analisando esse quadro, nota-se que entre 2014 e 2026, a participação das EP sobre os gastos não-obrigatórios em saúde praticamente dobrou. Em 2014, as EPs respondiam por cerca de 20% dessa composição. Em 2026, esse percentual está em 40%. Consequentemente, a participação do Ministério da Saúde (MS) recuou na mesma magnitude, de 80% para 60%. Essa crescente participação das EP no orçamento federal da saúde já

¹Ver Gráfico A1, localizado no apêndice.

vem sendo documentada por diversos estudos (Nobre e Semente, 2025; Vieira, 2025), apontando a influência cada vez mais significativa do Poder Legislativo no financiamento das políticas públicas de saúde.

Uma das principais explicações decorre das diferentes regras institucionais criadas ao longo do tempo. Entre as principais, a Emenda Constitucional (EC) N°86/2015, que tornou obrigatória a execução das EP individuais, instituindo o orçamento impositivo; a EC também vinculou o volume desses recursos à Receita Corrente Líquida (RCL) da União, e determinou que metade delas fossem destinadas à saúde. Após essa mudança, outras modalidades passaram, similarmente, a apresentar maiores volumes de recursos, como as EP de comissão e relatoria, e, no caso das EP de bancada, além de maior orçamento, tornaram-se também de execução obrigatória em 2019². As EP de comissão, embora não sejam impositivas, em 2024, passaram a ter metade de sua destinação vinculada à saúde³.

O caso das EP de relator é importante de ser melhor detalhado. Até 2019, a maioria das indicações de recursos à saúde pelo Congresso Nacional (CN) eram via EP Individuais. A partir de 2020, houve uma inversão nesse quadro, com as EP de relator exercendo forte protagonismo nessa composição. Em 2021, 48% das indicações de EP ao SUS foram por essa modalidade⁴. Dado sua falta de transparência, em especial, em razão de não ser possível identificar o autor da emenda, em 2022, estas EP foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁵, sendo posteriormente extintas. No entanto, na possibilidade de haver perda de recursos por parte do Congresso Nacional, em negociação com o Poder Executivo, esses recursos foram distribuídos entre as EP individuais⁶, e de comissão, com esta última, modalidade com um dos menores níveis de transparência⁷, sendo uma das principais beneficiadas (Nobre, Rodrigues e Semente, 2024). Em 2026, mais de um quinto (23%) das EP destinadas à saúde foram de EP de comissão.

A partir desse breve panorama, nota-se o grau de poder que o Congresso Nacional tem adquirido sobre o orçamento federal do país, e, em particular, da saúde. Essa influência não se esgota na busca por ampliação de recursos. Nos últimos anos, tem sido observado movimento no sentido de aumentar a celeridade desses repasses. O exemplo mais recente está no dispositivo aprovado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2026, exigindo que o Executivo Federal deve realizar o pagamento, até o final do primeiro semestre de 2026, de 65% dos recursos das Emendas Parlamentares (EP) impositivas (individuais e de bancada)⁸, destinados aos fundos estaduais e municipais de saúde e assistência social, e das transferências especiais. Iniciativas dessa natureza têm ocorrido em um contexto onde, desde 1997, vigora uma lei em que transferências voluntárias, incluindo emendas, salvo algumas exceções, são proibidas de serem realizadas em três meses antecedentes ao período eleitoral⁹.

Apesar disso, pouco se sabe sobre a velocidade de execução das EP em saúde, particularmente, em anos de eleição. Nesse sentido, este boletim, a partir da análise da execução orçamentária das EP em saúde entre 2014 e 2026, busca responder a duas perguntas:

- I) A velocidade de execução das EP em saúde mudou ao longo do tempo, entre 2014 e 2026?
- II) Em anos que ocorrem eleições, gerais ou municipais, a execução desses recursos é mais acelerada em comparação aos anos em que não há eleições?

Complementarmente, este boletim também analisa se a execução orçamentária dos recursos destinados à saúde do Poder Legislativo tende a apresentar maior celeridade em relação ao do Poder Executivo, e se há partidos políticos ou grupos partidários mais beneficiados do que outros no processo de execução dessas EP.

²Por meio da Emenda Constitucional (EC) N°100/2019.

³Por meio da Lei Complementar (LC) n°210/2024.

⁴Ver Gráfico A2, localizado no apêndice.

⁵Ver mais [aqui](#).

⁶Por meio da Emenda Constitucional (EC) n°126/2022.

⁷Nas EP de comissão, não é possível identificar quem foi o responsável pela autoria do recurso.

⁸Ver mais [aqui](#).

⁹As exceções são para os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e calamidade pública. Ver mais [aqui](#).

2. Metodologia

Para verificar se a execução das EP tende a ser mais célere em anos eleitorais e como a velocidade no pagamento evoluiu ao longo do tempo, analisamos a execução orçamentária do primeiro semestre de cada ano, isto é, o valor empenhado até o mês de junho em relação ao montante autorizado para o ano¹⁰, de todas as EP e, em particular, daquelas destinadas à saúde. A análise observou as diferentes modalidades de EP (individuais, bancada, comissão e relatoria), comparando o percentual do orçamento anual executado no primeiro semestre (janeiro a junho) de 2026 ao percentual observado no mesmo período dos anos de 2014 a 2025, distinguindo os anos em que houve eleições. Comparou também o ritmo de execução das EP de saúde com as despesas discricionárias do Ministério da Saúde (MS)¹¹.

Como forma de identificar se partidos políticos que compõem a base do Executivo Federal possuem prioridade na execução de suas EP em saúde, comparamos a execução orçamentária das EP indicadas por partidos que compõem *versus* os que não compõem a coalizão do Executivo Federal. Para detalhes sobre a classificação dos partidos que compuseram a base do governo ao longo do tempo, ver o “Apêndice Metodológico”, localizado ao final do documento.

Em relação à análise da execução orçamentária do primeiro semestre de cada ano por partido político, foram analisados apenas os partidos com dotação autorizada de EP em pelo menos um dos quatro anos da atual legislatura (2023 a 2026). Dentre as movimentações partidárias que podem ser identificadas no período, destacam-se a associação do DEM com o PSL para dar origem ao UNIÃO, em fevereiro de 2022; a incorporação do PROS pelo SOLIDARIEDADE, em fevereiro de 2023, e do PSC pelo PODEMOS em junho do mesmo ano; e, ainda em 2023, a união do PTB com o PATRIOTA dá origem ao PRD, em novembro¹².

Os dados sobre o volume de recursos executados e autorizados de EP, tanto por modalidade de emenda como por partido político do parlamentar que as indicaram, são oriundos do portal Siga Brasil. As informações sobre os partidos que integravam ou não a base governista do Executivo Federal a cada ano advém do Banco de Dados do Legislativo, construído pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Todos os valores foram reportados em valores correntes de julho de 2026, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Resultados

a) EP de saúde foram executadas com maior celeridade em anos eleitorais

Analisando a execução orçamentária das EP durante os seis primeiros meses da série histórica de 2014 a 2026, nota-se que o ritmo de execução das EP de saúde se mostrou mais acelerado nos anos em que ocorreram eleições, com os anos de eleições gerais em velocidade de execução ligeiramente superior aos de eleições municipais e, ambos, bastante acima do nível de execução dos anos não-eleitorais. Para verificar se essa dinâmica é restrita às EP de saúde, comparamos sua velocidade de execução em relação ao de todas as EP. Em geral, nota-se que a concentração em períodos de eleição se mostra presente em ambos os casos, mas com as EP de saúde apresentando um ritmo de execução consideravelmente mais elevado (Figura 1).

A diferença no ritmo de execução entre as EP também pode estar relacionada à forma como os repasses são operacionalizados. Na saúde, as transferências de recursos ocorrem majoritariamente via Fundo a Fundo (FAF), do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para os fundos municipais e estaduais¹³. Em outras áreas, os repasses

¹⁰ Os valores representam apenas a celeridade de execução do orçamento previsto, não estando associados ao volume de recursos; dessa forma, altos percentuais podem ser observados mesmo para partidos com poucos parlamentares e baixo orçamento autorizado.

¹¹ Conforme apontado por Vieira (2024) há recursos de EP que estão inseridas nos identificadores de resultado primário (RP) pertencentes às Despesas Discricionárias do MS (RP-2 e RP-3), mas que tratam-se de EP, subestimando o valor indicado de recursos pelo Poder Legislativo e superestimando a dotação das despesas discricionárias do MS. Adotamos o mesmo procedimento de correção neste documento.

¹² Embora o Tribunal Superior Eleitoral tenha homologado a mudança de nome da legenda do PRB para REPUBLICANOS em 2019, ainda é possível encontrar valores executados para ambas as nomenclaturas.

¹³ A Lei Complementar 141/2012 estabelece que esses repasses são feitos de forma regular e automática, dispensando a celebração de convênio.

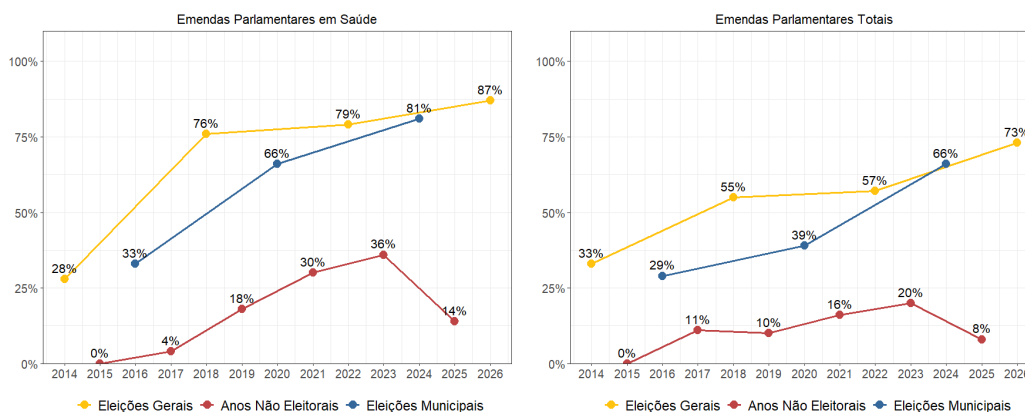
podem seguir modalidades como convênios, que exigem etapas adicionais de formalização, como pactuação prévia e prestação de contas específicas, o que pode eventualmente contribuir para uma execução orçamentária mais lenta¹⁴.

Adicionalmente, chama a atenção o padrão de intensificação da velocidade de execução ao longo dos anos e, na saúde, sempre acima de 65% nos anos eleitorais desde 2020 – em anos sem eleições, a execução nunca sequer alcançou 40% da dotação prevista. Analisando esse período, é possível observar que, no caso das EP em saúde, sua execução se mostrou mais veloz especialmente nos anos de eleições gerais, com exceção de 2014: nos anos de 2018, 2022 e 2026, mais de 70% das EP em saúde já haviam sido empenhadas no primeiro semestre desses períodos¹⁵. O mesmo padrão se observou nas EP totais. Em termos de volume de recursos, dos R\$ 27,9 bilhões autorizados para 2026 em EP de saúde, R\$ 24,3 bilhões já haviam sido empenhados até o primeiro semestre do ano¹⁶.

Embora a execução ocorra em maior velocidade nos anos de eleições gerais, é interessante também observar a dinâmica nos anos de eleição para prefeitos e vereadores. Enquanto no primeiro semestre de anos não-eleitorais, a execução tanto das EP em saúde como das totais, se manteve, em média, em 17% – nunca ultrapassando 36% –, nos anos que ocorreram eleições municipais observou-se um forte crescimento na velocidade de empenho desses recursos, especialmente, das EP de saúde: em 2016, seu percentual de execução foi de 33%; em 2020, 66%, enquanto em 2024, 81%.

Em resumo, os resultados encontrados sugerem três achados principais: a impositividade, em alguma medida, elevou o ritmo de execução das EP; EP tendem a ser executadas com maior velocidade em todos os anos eleitorais (eleições municipais e gerais) *versus* não-eleitorais, e as EP em saúde atingiram níveis finais de execução mais altos que o total das EP, indicando um ritmo de execução mais acelerado nessa área. Esses achados sinalizam que anos de eleições municipais também parecem ser importantes para a indicação de recursos por parte dos parlamentares. Evidências sugerem que o alinhamento entre deputados e prefeitos estão associados a maiores retornos eleitorais e vantagens políticas para os legisladores (Avelino, Biderman e Barone, 2012; Baão e Couto, 2017), sendo as EP um potencial instrumento no fortalecimento dessas relações de influência.

Figura 1. Percentual executado do orçamento das EP em saúde e totais, segundo anos eleitorais versus anos não-eleitorais



Fonte: Siga Brasil. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: além das dotações referentes aos identificadores de resultado primário (RP) pertencentes às EP, também foram incluídos os valores que são de EP, mas que estão computados nos RP pertencentes às despesas discricionárias do Executivo Federal (RP-2 e RP-3). Nota III: períodos em que a execução orçamentária está marcada com 0% foram anos em que a execução não ocorreu até o primeiro semestre de cada período. Nota IV: em 2025, é possível observar que houve uma quebra na tendência do ritmo de execução das EP em comparação aos anos anteriores em que não ocorreram eleições; o provável motivo do baixo nível de execução é o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício daquele ano, que ocorreu somente no mês de março – o prazo regimental é dezembro do ano anterior. Ver mais [aqui](#).

¹⁴Ver mais [aqui](#).

¹⁵É importante lembrar que, em 2014, o orçamento impositivo ainda não estava plenamente em vigor, se materializando somente em 2015, por meio da Emenda Constitucional N°86. Nesse sentido, trazemos o ano de 2014 apenas como ano de comparação para demonstrar os potenciais efeitos do orçamento impositivo na velocidade de execução das EP.

¹⁶Em 2026, conforme mencionado na seção anterior, passou a vigorar o dispositivo da LDO que obrigou o pagamento de pelo menos 65% das EP impositivas (individuais e de bancada) destinadas aos fundos de saúde e de assistência social.

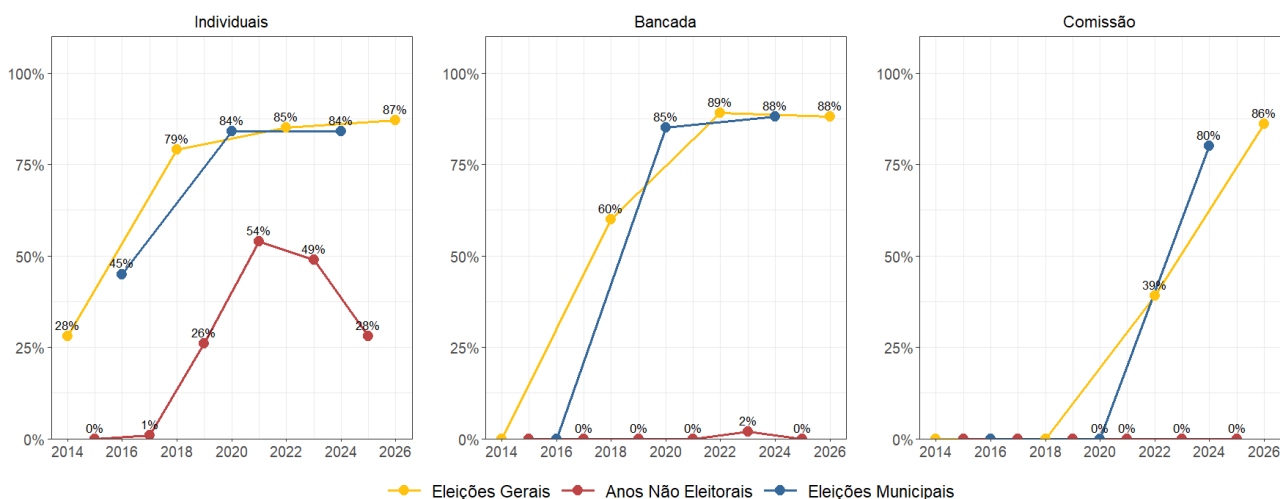
b) A execução orçamentária das EP em saúde foi mais veloz em anos eleitorais, independente da modalidade de emenda

Após identificarmos que as EP em saúde tendem a ser executadas de maneira mais veloz em anos eleitorais, uma segunda pergunta a ser feita é se essa celeridade se concentra em alguma modalidade de EP específica, ou ocorre de forma homogênea entre todas as modalidades. Para isso, analisamos a execução orçamentária das EP de saúde, segundo suas quatro modalidades - individuais, bancada, comissão e relatoria.

Em geral, observou-se que há maior celeridade no empenho das EP em períodos eleitorais, independente da modalidade. Nota-se, no entanto, que o ritmo de execução tende a variar de acordo com sua natureza. Para as EP individuais, em 2018, 79% de seu montante já havia sido empenhado no primeiro semestre desse mesmo ano. Em 2022, esse percentual foi ainda maior, 85%, enquanto, em 2026 foi de 87%. Entre as EP coletivas, o comportamento também se mostrou similar: nas de bancada, sua execução em 2018 e 2022 foi de 60% e 90%, respectivamente, enquanto de comissão esses percentuais foram de 39% em 2022 para cerca de 86% em 2026¹⁷.

Ainda sobre as EP de comissão, é interessante observar seu comportamento ao longo do tempo: elas apresentaram uma forte expansão de recursos entre 2022 e 2026, de R\$ 168 milhões para R\$ 6,3 bilhões, mas seus recursos não são de execução obrigatória e não estão sujeitos à regra da LDO. Mesmo assim, 86% delas foram empenhadas no primeiro semestre de 2026. É a modalidade que mais cresceu desde o fim das emendas de relator e com menor transparência sobre a autoria do recurso, uma vez que não é possível identificar o(s) parlamentar(es) responsáveis por sua indicação. Em resumo, esses achados reafirmam que a velocidade das EP tende a acelerar em anos eleitorais, sem distinções por modalidade.

Figura 2. Percentual executado do orçamento das EP de saúde, por modalidade de EP, segundo anos eleitorais versus anos não-eleitorais



Fonte: Siga Brasil. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: pelo identificador de resultado primário das Emendas de Relator (RP-9) cobrir somente três anos - 2020 a 2022, e elas terem sido tratadas como inconstitucionais pelo STF, esta modalidade não foi considerada na análise. No entanto, seus percentuais de execução foram de: 35% em 2020; 25% em 2021 e 71,3% em 2022. Nota III: períodos que constam 0% são períodos em que havia recursos, mas estes ainda não haviam sido executados até o primeiro semestre de cada ano, enquanto que períodos em que não há rótulos, foram anos onde não houve recursos de EP vinculados àquela modalidade ou que não puderam ser diretamente identificados. Nota IV: em 2025, é possível observar que houve uma quebra na tendência do ritmo de execução das EP em comparação aos anos anteriores em que não ocorreram eleições; o provável motivo do baixo nível de execução é o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício daquele ano, que ocorreu somente no mês de março – o prazo regimental é dezembro do ano anterior. Ver mais [aqui](#).

¹⁷ É válido relembrar, entretanto, que, em 2022, a dotação orçamentária da EP de comissão para saúde era de apenas R\$168 milhões, o que possivelmente pode justificar essa baixa execução.

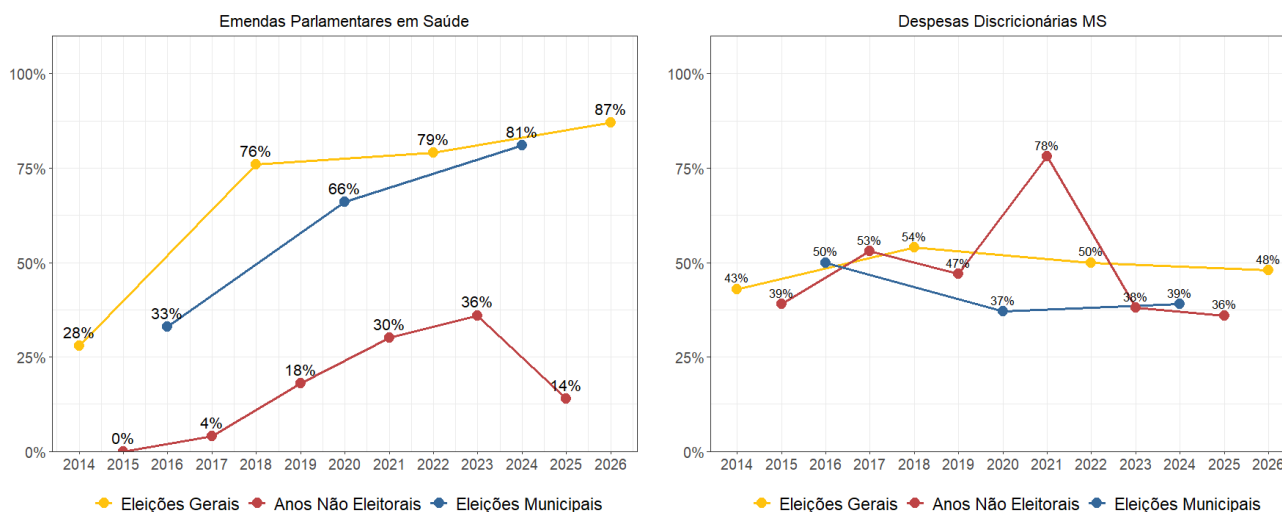
c) A execução das despesas discricionárias do MS se mantém estável ao longo do tempo, enquanto a das EP se acelera em anos eleitorais

Se por um lado é possível observar que o ritmo de execução das EP tende a ser mais veloz em anos de eleição, é válido também se questionar sobre a velocidade de execução em comparação ao das despesas discricionárias do MS. Isso nos permite identificar se os valores destinados pelo Poder Legislativo têm sido priorizados em ritmo de execução em relação aos do Poder Executivo ao longo de cada primeiro semestre da série histórica.

Em média, nota-se que a execução orçamentária das despesas discricionárias em saúde do Executivo Federal tende a ocorrer de forma mais célere em períodos não-eleitorais, enquanto em anos de eleição a velocidade na execução das EP foi a que mais prevaleceu. Apesar disso, mesmo em anos não-eleitorais, o ritmo na execução das despesas discricionárias do MS permaneceu relativamente estável ao longo desses períodos, oscilando, em geral, entre 30% e 60%. Em 2015, sua execução foi de cerca de 39%; em 2017, 53%; enquanto que, no ano de 2019, foi de 47%. Somente em 2021 que ela mostrou-se elevada, alcançando 78%. Esse fato, no entanto, pode estar associado à pandemia de COVID-19, o que potencialmente pode ter contribuído para execução mais célere em razão dos desfechos negativos ocasionados pela pandemia. Nos períodos seguintes, a velocidade de execução retomou patamares semelhantes a 2015, cerca de 38% em 2023 e 36% em 2025.

Nesse sentido, os resultados identificados sugerem que o Executivo Federal em anos eleitorais tende a dar maior prioridade na execução das EP face às suas próprias despesas, atribuindo maior prioridade na execução de suas despesas discricionárias somente em anos em que não ocorreram eleições; e, mesmo nesses anos, a execução orçamentária desses recursos não ultrapassa 60% – valor esperado para o meio do ano.

Figura 3. Percentual executado do orçamento das EP em saúde e Despesas Discricionárias do Ministério da Saúde, segundo anos eleitorais versus anos não-eleitorais



Fonte: Siga Brasil. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: além das dotações correspondentes aos identificadores de resultado primário pertencentes às EP, também foram incluídos os valores que são de EP, mas que estão computados nos identificadores de resultado primário RP-2 e RP-3. Nota III: em 2025, é possível observar que houve uma quebra na tendência do ritmo de execução das EP em comparação aos anos anteriores em que não ocorreram eleições; o provável motivo do baixo nível de execução é o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício daquele ano, que ocorreu somente no mês de março – o prazo regimental é dezembro do ano anterior. Ver mais [aqui](#).

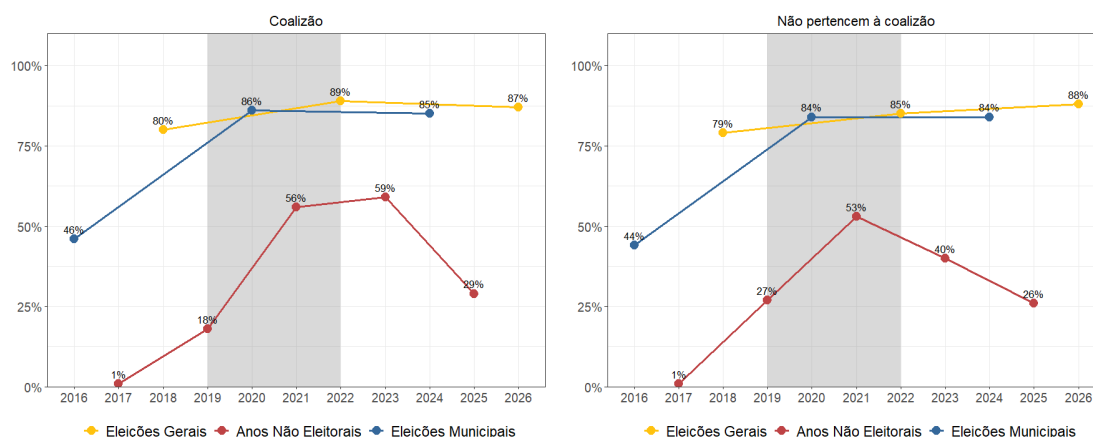
d) Em geral, na execução das EP de saúde, pertencer ou não à coalizão do Executivo federal, não parece contribuir para maior celeridade na execução das EP dos partidos

Após verificarmos em que período a execução das EP tende a ser mais veloz, quais tipos de EP são priorizados, e se estas têm ritmo maior de execução face o das despesas livres do MS, pouco se sabe sobre o nível de concentração partidária na execução desses recursos, isto é, se a celeridade na execução orçamentária se concentra em partidos políticos específicos ou se tende a ocorrer de forma homogênea entre todos os partidos brasileiros.

Para isso, analisamos a execução orçamentária das EP individuais¹⁸ em saúde de partidos políticos que compõem a coalizão do Poder Executivo, isto é, que exercem atuação em algum dos ministérios do Executivo Federal (Limongi e Figueiredo, 2005; Baião, Couto e Jucá, 2018), em relação aos que não compõem sua coalizão. Utilizamos esse recorte pois estudos apontam que partidos que são da base governista tendem a apresentar uma execução orçamentária mais célere frente aos partidos que não compõem a base governista (Limongi e Figueiredo, 2005).

Analisando por esse recorte, verifica-se que essa hipótese não parece ser necessariamente verdadeira. Independente de ser ou não da base aliada do Executivo Federal, a trajetória de execução das EP em saúde se mostrou similar entre ambos os grupos ao longo do tempo, oscilando de 40% a 90% em períodos eleitorais, e com magnitudes semelhantes em anos que não ocorreram eleições. Uma das eventuais razões pode estar associada à introdução do orçamento impositivo, que pode ter reduzido a discricionariedade do governo na execução desses recursos. Bonfim, Luz e Vasquez (2023) mostram que, após esse período, a diferença no percentual de execução entre partidos que pertencem e não pertencem à coalizão foi reduzida, o que eventualmente pode ter influenciado na velocidade de execução.

Figura 4. Percentual executado do orçamento das EP individuais em saúde, segundo partidos políticos pertencentes ou não-pertencentes à coalizão de governo, em anos eleitorais versus anos não-eleitorais



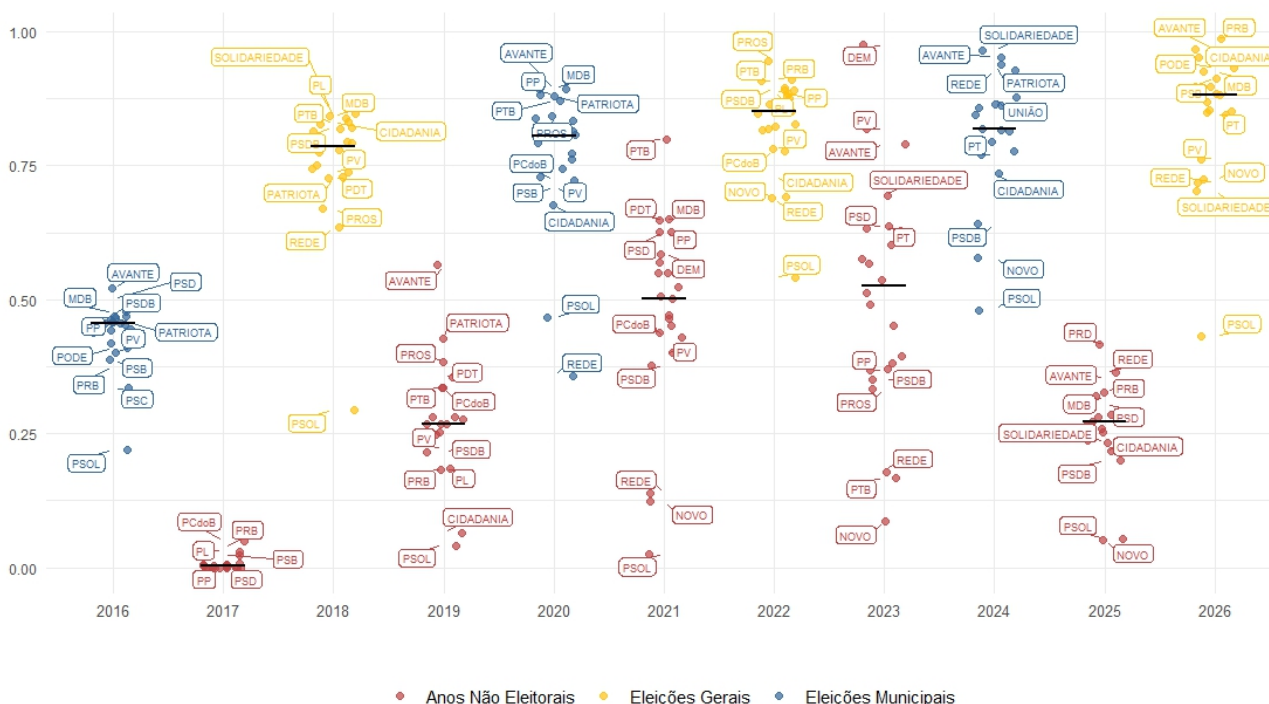
Fonte: Siga Brasil e CEBRAP. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: para caracterizar a execução orçamentária das EP individuais em saúde por partido ao longo do tempo, foram considerados somente os identificadores de resultado primário próprios pertencentes às EP individuais (RP-6), e que foi possível identificar o partido do parlamentar. Nota III: os anos de 2019 a 2022, sombreados em cinza, são os períodos referentes ao mandato presidencial de Jair Bolsonaro (PL-RJ). De acordo com a metodologia utilizada pelo CEBRAP, esse foi um período em que não houve coalizão governamental, com somente um único partido no comando dos ministérios. Nota IV: em 2025, é possível observar que houve uma quebra na tendência do ritmo de execução das EP em comparação aos anos anteriores em que não ocorreram eleições; o provável motivo do baixo nível de execução é o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício daquele ano, que ocorreu somente no mês de março – o prazo regimental é dezembro do ano anterior. Ver mais [aqui](#).

¹⁸ Consideramos somente as EP individuais pois é a única modalidade que nos permite identificar quais são os partidos dos parlamentares responsáveis pela indicação dos recursos. Pelas EP individuais responderem, em média, por cerca de 70% da participação da EP em saúde, ela já nos fornece um bom panorama de quanto está sendo indicado por partidos que pertencem e não pertencem à coalizão.

e) Entre partidos, a celeridade na execução das EP individuais em saúde é ampla e relativamente homogênea

A análise da execução orçamentária das EP individuais em saúde por partido político, entre 2016 e 2026, reforça o padrão já identificado nas seções anteriores, de ritmo de pagamento sistematicamente mais acelerado em anos eleitorais do que em anos não-eleitorais, e essa dinâmica se repete de forma bastante consistente entre as legendas partidárias¹⁹ (Figura 5). Em 2026, a mediana de execução no primeiro semestre entre os partidos analisados foi de aproximadamente 88%, patamar superior ao observado em qualquer outro ano da série – inclusive frente aos demais anos eleitorais, como 2018 (mediana de 79%) e 2022 (85%).

Figura 5. Percentual executado do orçamento de EP individuais em saúde por partido político, em anos eleitorais versus anos não-eleitorais, 2016-2026



Fonte: Siga Brasil. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: a barra preta indica a mediana observada em cada ano; foram apresentados os rótulos com os nomes dos partidos com execução abaixo do primeiro quartil e acima do terceiro quartil de distribuição de cada ano. Nota III: para caracterizar a execução orçamentária das EP individuais em saúde por partido ao longo do tempo, foram considerados somente os identificadores de resultado primário próprios pertencentes às EP individuais (RP-6), e que foi possível identificar o partido do parlamentar. Nota IV: em 2025, é possível observar que houve uma quebra na tendência do ritmo de execução das EP em comparação aos anos anteriores em que não ocorreram eleições; o provável motivo do baixo nível de execução é o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício daquele ano, que ocorreu somente no mês de março – o prazo regimental é dezembro do ano anterior. Ver mais [aqui](#).

Ao longo dos anos, o padrão eleição *versus* não-eleição se mantém válido para praticamente todos os partidos com série de dados mais completa. Legendas como MDB, PP, PT, PSD, PSB, PODEMOS e PDT apresentam trajetórias muito semelhantes entre si: em geral, a execução orçamentária dessas legendas permaneceu abaixo de 40% em anos não-eleitorais (2017, 2019, 2021, 2023, 2025) e saltos expressivos nos anos eleitorais subsequentes (2018, 2020, 2022, 2024, 2026), com percentuais frequentemente acima de 80%.

O comportamento observado na execução de recursos de partidos que passaram a existir ou a ser identificados como tal apenas mais recentemente, como UNIÃO e PRD, é válido de nota. São legendas resultantes de fusões partidárias, cuja série de dados começa a partir de 2023, mas que, uma vez presentes, seguem o mesmo padrão de aceleração em anos eleitorais observado nas legendas mais antigas, com execução acima de 85% em 2026.

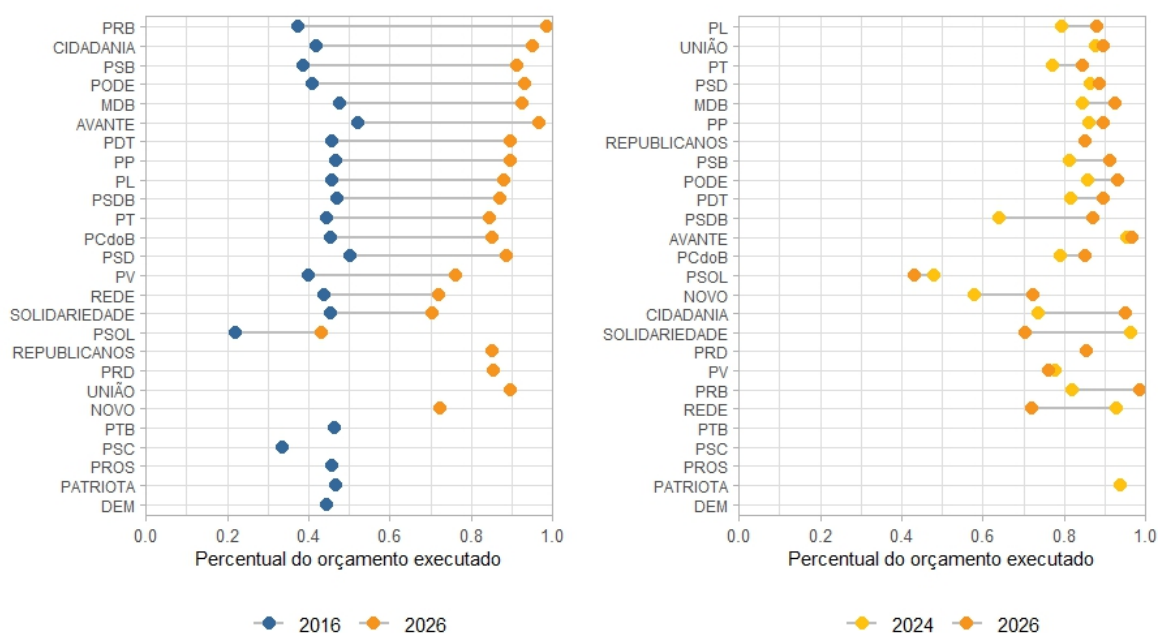
¹⁹Os valores calculados para cada ano e partido encontram-se na Tabela A2 do Apêndice. Importante destacar que os valores representam apenas a celeridade de execução do orçamento previsto, não estando associado ao volume de recursos, portanto, altos percentuais podem ser observados em partidos com poucos parlamentares e, portanto, baixo orçamento autorizado.

Não é possível notar diferenças nítidas de intensidade entre partidos de maior e menor porte – medidos aqui pela participação no total de emendas empenhadas em 2026. Partidos com maior peso orçamentário, como PL (17,1% do total empenhado em 2026 e 88,2% de execução orçamentária no primeiro semestre), UNIÃO (11,7% e 89,5%), PT (11,5% e 84,4%) e PSD (11,5% e 88,5%), concentram boa parte dos recursos e apresentam execuções elevadas e estáveis nos anos eleitorais assim como partidos de menor porte como PODEMOS (3,9% e 93,2%) e AVANTE (1,2% e 96,8%), o que sugere que o fenômeno de aceleração em ano eleitoral não é uma característica isolada de legendas específicas, mas um comportamento estrutural do sistema orçamentário que se intensificou nos últimos anos. Uma exceção relevante é o PSOL, que, mesmo em anos eleitorais, historicamente apresenta execução significativamente mais baixa que a mediana (por exemplo, 43% em 2026, ante mediana de 88%, e 54% em 2022, ante mediana de 85%).

Na Figura 6, é possível notar o avanço na execução orçamentária das EP individuais em saúde entre o início e o fim de dois recortes temporais: à esquerda, a comparação entre 2016 (primeiro ano da série histórica) e 2026, e à direita, entre 2024 (ano eleitoral mais recente) e 2026. Em ambos os painéis, verifica-se um padrão consistente de aumento na execução ao longo do tempo para a quase totalidade dos partidos, com a maioria das legendas partindo de patamares entre 30% e 50% (em 2016) ou entre 60% e 90% (em 2024) e alcançando percentuais próximos ou superiores a 90% em 2026.

O incremento é particularmente expressivo no painel esquerdo, no qual partidos como MDB, AVANTE, PDT e CIDADANIA saltam de execuções ao redor de 40-50% em 2016 para acima de 90% em 2026, refletindo, potencialmente, o efeito acumulado de uma década de consolidação do orçamento impositivo. Já no painel direito, referente ao intervalo mais curto entre os dois anos eleitorais mais recentes, 2024 e 2026, o avanço é mais modesto em termos absolutos, mas ainda assim positivo na maior parte dos partidos, com destaque para AVANTE e PATRIOTA, que já apresentavam execução elevada em 2024 e se mantêm nesse patamar em 2026. O PSOL novamente se destaca como exceção ao padrão geral: é o partido com menor progresso relativo em ambos os recortes, permanecendo em torno de 40% mesmo em 2026.

Figura 6. Evolução do percentual executado do orçamento de EP individuais em saúde por partido político, anos selecionados



Fonte: Siga Brasil. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: para caracterizar a execução orçamentária das EP individuais em saúde por partido ao longo do tempo, foram considerados somente os identificadores de resultado primário próprios pertencentes às EP individuais (RP-6), e que foi possível identificar o partido do parlamentar.

4. Considerações Finais

Este boletim buscou analisar como evoluiu a velocidade de execução das EP em saúde entre 2014 e 2026, e se essa execução tende a ser mais concentrada em anos eleitorais. Analisando a velocidade de execução das EP em saúde durante o primeiro semestre de 2014 a 2026, nossos resultados indicam que essa dinâmica vem ocorrendo ao longo do tempo, com o ritmo de execução das EP aumentando sistematicamente a cada ano e sendo altamente priorizado em anos eleitorais face aos não-eleitorais. Em eleições gerais, com exceção de 2014, mais de 70% das EP em saúde já haviam sido empenhadas no primeiro semestre (atingindo mediana de 88% entre partidos em 2026), independente de sua modalidade e se os partidos compõem ou não a base do governo. Esse resultado parece indicar que a pressão por uma execução mais rápida das EP em anos eleitorais já era uma prática recorrente.

Além disso, nota-se que o ritmo de execução das EP de saúde não só foi aumentando a cada ano eleitoral, como, nesses anos, tem se mostrado sistematicamente superior à execução das despesas discricionárias do próprio Ministério da Saúde. Como o Poder Executivo é responsável pela execução tanto das EP como dos seus gastos, isso pode indicar que, em períodos eleitorais, o Poder Legislativo consegue exercer maior influência no ritmo de execução de seus recursos, ultrapassando de forma significativa a execução dos recursos do próprio MS. Os dados por partido corroboram a tese central do boletim, de que a aceleração da execução das EP em saúde em anos eleitorais é um padrão amplo, presente na maioria absoluta das legendas partidárias, e não um comportamento restrito a partidos da base aliada ou de maior porte político.

Não menos importante, reforça-se o cenário das EP de comissão. Por serem autorizativas, isto é, não sendo de pagamento obrigatório, seria esperado que sua execução orçamentária fosse consideravelmente menor. No entanto, em 2026, 86% dos seus recursos autorizados para o ano já haviam sido empenhados. Isso pode indicar que mesmo recursos que não estão sujeitos às regras constitucionais, sejam também executados na mesma velocidade. Ressalta-se que essa modalidade de EP cresceu em volume de recursos e que não é possível identificar os parlamentares responsáveis por sua indicação.

Nesse sentido, a partir dos resultados encontrados, esse quadro parece sinalizar que a influência do Legislativo não advém somente pelo volume de recursos de EP crescendo expressivamente ao longo do tempo, mas na crescente pressão sobre o Executivo Federal para que seus recursos sejam executados em maior velocidade, especialmente em anos eleitorais. Por fim, é interessante destacar que, ao menos no caso das EP de saúde e no recorte temporal utilizado, os resultados reforçam a interpretação de que a pressão por celeridade nesses períodos decorre da dinâmica institucional do calendário eleitoral, e não somente de negociações político-partidárias específicas, o que corrobora o grau de influência que o Poder Legislativo tem exercido sobre o Executivo ao longo do tempo.

Autores

Víctor Nobre

Assistente de Relações Institucionais do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)

Marcella Semente

Especialista em Relações Institucionais do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)

Agradecimentos

Agradecemos a Júlia Pereira e Rebeca Freitas pelas sugestões e comentários e a Letícia Vítter pelo apoio na edição deste documento.

Referências

- Avelino, G., C. Biderman e L. S. Barone. 2012. “Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil”. *Dados* 55 (4): 987–1013.
- Baião, A. L. e C. G. Couto. 2017. “A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados”. *Opinião Pública* 23 (3): 714–753.
- Baião, A. L., C. G. Couto e I. C. Jucá. 2018. “A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 25, 47–86.



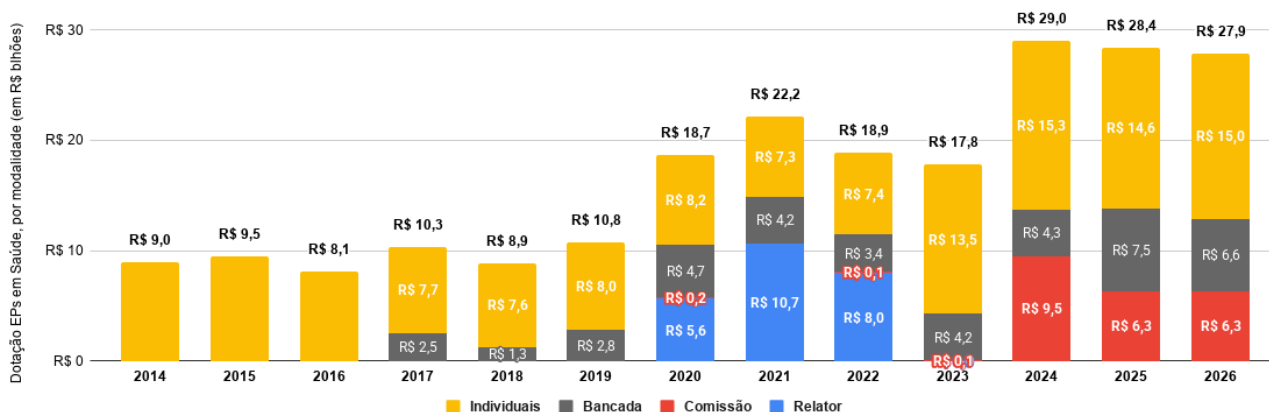
- Bonfim, R., J. H. Luz e V. Vasquez. 2023. "Mandatory individual amendments: a change in the pattern of executive dominance in the Brazilian budgetary and financial cycle". *Brazilian Political Science Review* 17 (2): e0001.
- Figueiredo, A. C., G. R. da Guia Rosa e L. de Pádua Rodrigues. 2012. "Argelina Cheibub Figueiredo – Coalizões governamentais na democracia brasileira". *Primeiros Estudos*, n. 3, 159–196.
- Limongi, F. e A. Figueiredo. 2005. "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". *Dados* 48 (4): 737–776.
- Nobre, V., M. Rodrigues e M. Semente. 2024. *Emendas Parlamentares em saúde: para onde caminham?* Nota Técnica 35. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS). <https://ieps.org.br/nota-tecnica-35/>.
- Nobre, V. e M. Semente. 2025. *O Orçamento do SUS para 2025: O que podemos esperar?* Nota Técnica 38. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde.
- Vieira, F. S. 2024. *Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde*. Texto para Discussão 3048.
- . 2025. *Emendas parlamentares ao orçamento federal do Sistema Único de Saúde: 2014-2024*.

www.ieps.org.br
www.agendamaissus.org.br



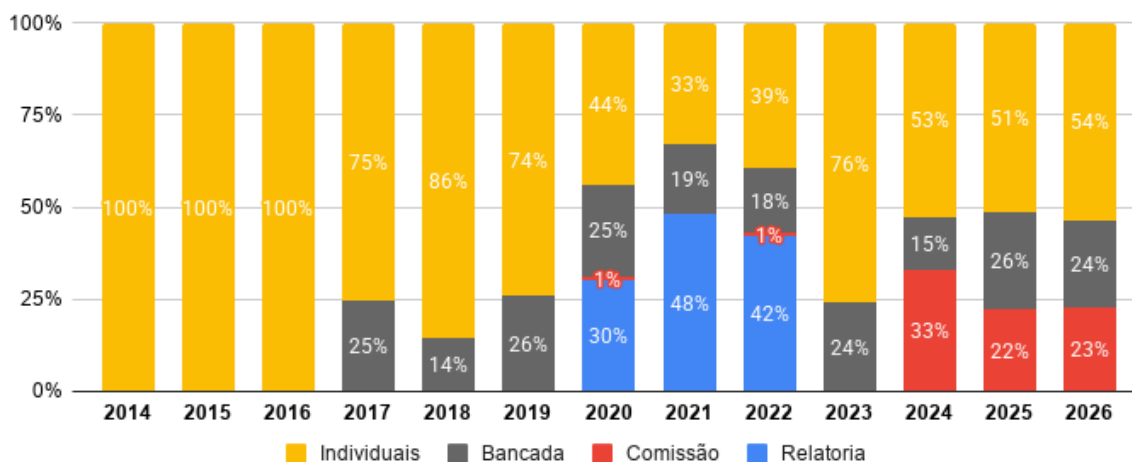
Apêndice

Gráfico A1. Orçamento autorizado em EP em saúde, segundo modalidade de emenda (2014-2026)



Fonte: Siga Brasil. Nota I: valores reais reportados a preços correntes de julho de 2026. Nota II: consideramos somente as dotações orçamentárias das EPs computadas em seus identificadores de resultado primário (RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9).

Gráfico A2. Participação das EP em saúde, segundo modalidade de emenda (2014-2026)



Fonte: Siga Brasil. Nota I: valores reais reportados a preços correntes de Julho de 2026. Nota II: consideramos somente as dotações orçamentárias das EPs computadas em seus identificadores de resultado primário (RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9).



Tabela A1. Percentual da execução orçamentária em EP individuais de saúde²⁰, por partido político e ano, 2016 a 2026

Partido	Empenhado 2026	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Mediana	-	45,5%	0,3%	78,5%	26,8%	80,5%	50,2%	85,1%	52,5%	81,8%	27,2%	88,2%
PL	17,2%	45,8%	3,1%	84,6%	18,4%	81,5%	55,1%	89,0%	37,0%	79,5%	23,8%	88,2%
UNIÃO	11,8%	-	-	-	-	-	-	-	49,1%	87,7%	28,6%	89,5%
PT	11,6%	44,6%	0,3%	79,7%	27,7%	80,8%	57,0%	82,3%	63,4%	77,1%	25,2%	84,4%
PSD	11,5%	50,1%	0,7%	81,4%	25,3%	82,3%	62,7%	87,5%	63,6%	86,5%	30,6%	88,5%
MDB	10,1%	47,7%	0,5%	84,3%	26,8%	89,4%	64,8%	85,1%	60,2%	84,6%	32,0%	92,6%
PP	9,5%	46,8%	0,7%	81,8%	26,7%	88,2%	62,6%	89,1%	36,9%	86,1%	26,0%	89,7%
REPUBLICANOS	6,9%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	27,7%	85,0%
PSB	4,1%	38,8%	2,3%	79,1%	23,8%	71,1%	43,8%	82,0%	56,8%	81,4%	26,4%	91,3%
PODEMOS	3,9%	41,0%	0,0%	79,5%	24,9%	77,2%	47,1%	82,8%	38,2%	85,7%	28,1%	93,2%
PDT	3,5%	45,8%	0,4%	72,8%	35,4%	76,3%	65,0%	88,5%	62,8%	81,7%	28,8%	89,6%
PSDB	2,4%	47,0%	0,2%	82,1%	21,6%	72,9%	37,8%	89,5%	35,1%	64,1%	19,9%	87,0%
AVANTE	1,2%	52,1%	0,0%	74,4%	56,5%	89,2%	44,4%	87,9%	79,1%	95,3%	35,2%	96,8%
PCdoB	1,2%	45,6%	4,9%	75,1%	33,7%	72,3%	42,9%	77,6%	62,6%	79,1%	27,2%	85,2%
PSOL	1,0%	21,9%	0,0%	29,4%	4,2%	46,8%	2,5%	54,2%	45,1%	48,0%	5,5%	43,2%
NOVO	1,0%	-	-	-	-	74,3%	12,4%	69,2%	8,6%	57,8%	5,2%	72,4%
CIDADANIA	0,9%	41,8%	0,0%	83,2%	6,4%	67,6%	50,7%	73,0%	53,7%	73,6%	21,8%	95,1%
SOLIDARIEDADE	0,7%	45,5%	0,0%	83,9%	30,4%	80,5%	52,3%	81,7%	69,4%	96,5%	23,4%	70,4%
PRD	0,7%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	41,8%	85,4%
PV	0,5%	40,0%	0,0%	73,9%	22,5%	71,0%	40,1%	78,3%	81,8%	77,7%	26,7%	76,3%
PRB	0,3%	37,4%	3,8%	77,2%	18,5%	83,3%	55,1%	91,0%	39,4%	81,8%	32,8%	98,6%
REDE	0,1%	43,8%	0,0%	63,4%	28,0%	35,8%	13,9%	69,0%	17,8%	92,7%	36,3%	71,9%
DEM	0,0%	44,4%	0,4%	77,6%	26,7%	83,8%	58,5%	84,8%	97,6%	-	-	-
PATRIOTA	0,0%	46,7%	0,0%	72,7%	42,7%	88,0%	50,2%	86,7%	51,3%	93,9%	-	-
PROS	0,0%	45,6%	0,0%	67,0%	38,5%	84,3%	45,1%	94,6%	33,3%	-	-	-
PSC	0,0%	33,6%	0,3%	77,9%	28,1%	79,2%	46,5%	86,4%	57,5%	-	-	-
PTB	0,0%	46,3%	0,6%	82,8%	33,6%	87,2%	80,0%	90,8%	16,8%	-	-	-

Fonte: Siga Brasil. Nota I: os valores representam a porcentagem do orçamento anual executado no primeiro semestre de cada ano. Nota II: para caracterizar a execução orçamentária das EP individuais em saúde por partido ao longo do tempo, foram considerados somente os identificadores de resultado primário próprios pertencentes às EP individuais (RP-6), e que foi possível identificar o partido do parlamentar. Nota III: em 2025, é possível observar que houve uma quebra na tendência do ritmo de execução das EP em comparação aos anos anteriores em que não ocorreram eleições; o provável motivo do baixo nível de execução é o atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício daquele ano, que ocorreu somente no mês de março – o prazo regimental é dezembro do ano anterior. Ver mais [aqui](#).

²⁰ Percentual do valor empenhado no primeiro semestre em relação à dotação orçamentária autorizada para o ano. Nota: os partidos foram ordenados de forma decrescente segundo a participação no total do valor empenhado em 2026.

Apêndice Metodológico

Construção da categorização dos partidos que compõem a coalizão do Executivo Federal

Para categorização dos partidos que compõem a coalizão de governo, isto é, membros de partidos que gerenciam alguma pasta do Executivo Federal, e a execução orçamentária das EP individuais em saúde dos parlamentares que são membros do partido, alguns critérios tiveram de ser adotados. Em primeiro lugar, sobre o período considerado para cada análise: pode haver situações onde um parlamentar possa estar liderando uma determinada pasta ministerial em um dado semestre do ano, e eventualmente, sair nesse mesmo período, não sendo possível, dado nosso recorte, desconsiderar esse partido da categoria da coalizão. Exemplo disso pode ser ilustrado durante o segundo governo Dilma (2014-2016), onde, no primeiro semestre de 2016, houve a saída do PRB como do PMDB e do PP da coalizão de governo.

Dessa forma, em contextos em que situações como essa ocorreram, consideramos a coalizão identificada no primeiro ano de gestão presidencial, enquanto que, em períodos que foram passíveis de serem verificados e não houve mudanças de composição de coalizão, foi considerado a última composição observada. A tabela A2 abaixo traz os anos a partir dos quais conseguimos identificar os partidos nas bases orçamentárias, os presidentes de cada um desses períodos, e quais os partidos faziam parte da base do governo ao longo do tempo.

Por fim, é válido lembrar que pode haver outras maneiras de se categorizar coalizões partidárias. Segundo Figueiredo, da Guia Rosa e de Pádua Rodrigues (2012) são três as principais formas de demarcação de coalizões de governo nos sistemas presidenciais: I) mudanças no conjunto de partidos que fazem parte do gabinete; II) mudança na identidade do primeiro-ministro; III) fruto de qualquer eleição geral. No nosso caso, conforme metodologia utilizada do CEBRAP, utilizamos o seguinte critério: I) estar gerenciando algum ministério e II) declarar apoio ao Executivo Federal.

Tabela A2. Presidente da República e partidos que compõem a coalizão do Executivo Federal por ano, 2016-2026

Ano	Presidente	Partidos coalizão
2016	Dilma Rousseff (PT)	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB
2017	Michel Temer (PMDB)	PMDB - PSDB - PR - PRB - PSD - PTB - DEM - PPS - PP
2018		
2019	Jair Bolsonaro (PL)	PL
2020		
2021		
2022		
2023	Lula (PT)	PT - MDB - PSB - União Brasil - PSD - PSOL - REDE - PDT - PCdoB
2024	Lula (PT)	PT - MDB - PSB - União Brasil - PSD - PSOL - REDE - PCdoB
2025		
2026		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do CEBRAP.



Tabela A3. Número de deputados federais e senadores, segundo partido político e ano, na última legislatura (2024-2026)

Partidos	2024		2025		2026	
	Deputados Federais	Senadores	Deputados Federais	Senadores	Deputados Federais	Senadores
Total	513	81	511	81	510	79
PL	98	12	90	13	85	13
PT	68	8	67	9	67	9
UNIÃO	59	7	58	7	59	7
PP	49	6	50	6	49	6
PSD	43	15	44	15	47	14
MDB	43	11	43	11	42	10
REPUBLICANOS	0	0	42	4	42	4
PDT	18	3	17	3	17	3
PSB	14	4	15	4	16	5
PSDB	13	2	13	1	15	1
PODE	15	7	16	7	14	6
PSOL	13	0	14	0	14	0
PCdoB	7	0	9	0	9	0
AVANTE	7	0	7	0	8	0
NOVO	3	1	4	1	5	1
PRD	0	0	5	0	5	0
SD	5	0	5	0	5	0
CIDADANIA	5	0	4	0	4	0
PV	6	0	5	0	4	0
PRB	41	4	2	0	2	0
REDE	1	1	1	0	1	0
DEM	0	0	0	0	0	0
PATRIOTA	5	0	0	0	0	0
PROS	0	0	0	0	0	0
PSC	0	0	0	0	0	0
PSL	0	0	0	0	0	0
PTB	0	0	0	0	0	0

Fonte: SIOP. Nota I: categorizado em ordem decrescente segundo partidos que apresentaram o maior número de deputados federais no ano de 2026. Nota II: para identificar quantos deputados e senadores compõem cada partido, utilizamos como métrica o número de deputados e senadores que destinaram emendas individuais em cada um dos períodos. Nesse sentido, embora a última legislatura cubra os anos de 2023 a 2026, os novos parlamentares eleitos iniciam seu mandato em 2023 apresentando emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, dessa forma sendo contabilizados somente a partir desse respectivo ano. Nota III: alguns partidos apresentaram valores nulos para deputados e senadores em razão de terem passado por eventuais fusões ou mudanças de nomenclatura. Um exemplo é o PRD que posteriormente se tornou Republicanos.