

## O Orçamento secreto desvendado: panorama das emendas 2026

Quarta-feira., 25 de março de 2026.

### Resumo:

A reunião teve como objetivo explicar o funcionamento e os problemas relacionados às emendas parlamentares e ao chamado "orçamento secreto" no Brasil. O expositor detalhou os valores por parlamentar, explicou a origem do montante a partir da mudança constitucional de 2015 e ilustrou o processo com experiência prática de ida ao Congresso para buscar recursos para a prefeitura.

A apresentação comparou práticas internacionais, descreveu a evolução histórica das emendas (incluindo emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e de relator) e quantificou a migração de recursos para mecanismos sem identificação de autores, na ordem de dezenas de bilhões. Foram discutidos efeitos institucionais e eleitorais, o engessamento orçamentário do Executivo, o aumento dos recursos para custeio, a obrigação de pagar 65% das emendas até 30 de junho de 2026 e iniciativas de transparência como a consolidação de bases de dados pela Central das Emendas em parceria com universidades e órgãos de controle.

O apresentador apontou que considera que o bom gasto público depende de 3 esforços: transparência, eficiência e efetividade. As próximas frentes de atuação, que ainda dependem de financiamento, buscarão incluir a disponibilização de dados sobre os apoiadores de emendas coletivas e das ações realizadas com as emendas Pix, o uso de inteligência artificial, o apoio a projetos de pesquisa acadêmica e o fortalecimento da agenda que exige critérios objetivos de alocação e mecanismos de accountability.

### Capítulos e tópicos:

#### Abertura e introdução do tema

Os participantes se apresentam e anunciam a apresentação de Bruno sobre emendas parlamentares, destacando que ele aprofundará conceitos e abordará

o processo das emendas secretas. Foi estabelecido o propósito de entender melhor o tema antes das perguntas que viriam a seguir.

### Valores e contexto histórico

Foram apresentados os valores disponíveis por parlamentar — 40 milhões por deputado e 74 milhões por senador no orçamento de 2026 — e explicado que esses patamares derivam de alterações constitucionais iniciadas em 2015. O orador usou esses números como base para a análise subsequente sobre a distribuição do orçamento.

- \* O valor anual (2026) por deputado é de R\$ 40 milhões.
- \* Cada senador dispõe de R\$ 74 milhões por ano.
- \* Cada bancada estadual dispõe de mais de R\$400 milhões
- \* As comissões dispõem de aproximadamente R\$12 bilhões
- \* A mudança constitucional de 2015 elevou as verbas individuais, e mudanças posteriores elevaram os valores aos níveis atuais.

### Relato de experiência no Congresso

O expositor narrou uma visita ao Congresso para buscar recursos municipais, descrevendo filas de prefeitos e a dinâmica de atendimento nos gabinetes, para ilustrar a rotina de indicação de emendas e a sensação de que o deputado não estava efetivamente ouvindo os detalhes dos projetos. O relato serviu para exemplificar como a prática empírica se relaciona com os valores formais das emendas.

### Notícias e casos ilustrativos

Foram citadas reportagens sobre o uso de emendas para financiar espetáculos, ONGs sem capacidade e ofícios de parlamentares liberando recursos para si mesmos, com o objetivo de mostrar percepções públicas e casos problemáticos associados às emendas.

### Comparação internacional e diferenças do Brasil

Apresentou-se um estudo comparativo que mostra que, em outros países, o Executivo prepara e o Legislativo ajusta o orçamento coletivamente, enquanto,

no Brasil, a verba para as emendas é separada, reduzindo custos políticos caso os parlamentares tivessem que indicar as áreas que perderiam recursos para a inclusão das emendas. Foi enfatizada a falta de restrições técnicas na alocação das emendas no Brasil, em contraste com outros modelos internacionais.

\* A separação de parcelas individuais e de bancada reduz a capacidade de gestão do Executivo sobre o orçamento.

#### Tipos de emendas e evolução dos montantes

Foram detalhados os diferentes tipos de emendas — individuais, de bancada e de comissão — e seus valores agregados, incluindo 40 milhões por deputado, 74 milhões por senador e 500 milhões por bancada estadual. Também foi apresentado um gráfico de evolução que indica um crescimento de poucos bilhões para dezenas de bilhões ao longo dos anos, com dados de valores empenhados e pagos.

\* As emendas de bancada destinam 500 milhões por estado, independentemente da população.

#### Orçamento secreto e impactos eleitorais e institucionais

O conceito de orçamento secreto foi explicado como um mecanismo que colocou cerca de 20 bilhões no orçamento sem identificação dos autores, foi denunciado e proibido, mas acabou migrando para emendas de comissão, que hoje ocupam parcela significativa (cerca de 12 bilhões) e mantêm falta de transparência sobre padrinhos parlamentares. Em seguida, discutiram-se os impactos na política eleitoral, na renovação de cargos e na capacidade do presidente de influenciar políticas públicas devido à dispersão das verbas.

\* O Orçamento Secreto foi um mecanismo que alocou cerca de 20 bilhões no primeiro ano sem identificação dos autores.

\* O orçamento secreto migrou para as emendas de comissão, que atualmente movimentam cerca de 12 bilhões.

\* O teto de gastos de campanha é substancialmente inferior ao volume que parlamentares controlaram via emendas.

#### Impacto das emendas impositivas no Executivo

O orador descreveu como as emendas impositivas reduziram a capacidade de implementação de políticas públicas pelos presidentes, governadores e prefeitos, gerando verbas engessadas e sobrecarga administrativa nos estados e municípios. Foram citados exemplos estaduais com emendas obrigatórias e a proliferação de emendas municipais que sobrecarregam departamentos com dezenas ou centenas de encargos.

\* As emendas impositivas reduziram a capacidade do Executivo de implementar políticas públicas e engessaram as verbas públicas.

#### Natureza e problemas das emendas parlamentares

Foi definido o que é uma emenda parlamentar, ressaltando a ausência de necessidade de diagnóstico, planejamento ou comprovação de necessidade, e apontou-se o uso de emendas para finalidades diversas e dispersas. O orador também ressaltou a improbabilidade de um parlamentar conhecer profundamente centenas de municípios que recebem suas emendas.

#### Efeitos da legislação de 2026 e mudança de perfil das emendas

Foi explicada a regra de 2026, que exige o pagamento de 65% das emendas até 30 de junho, bem como o vínculo ao interesse eleitoral, e a mudança histórica das emendas de investimento para custeio e contratação de pessoal, ou repasses a ONGs.

\* A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 exige que 65% das emendas sejam pagas até 30 de junho, vinculando sua execução ao calendário eleitoral.

\* Emendas estão migrando de investimento (capex) para custeio (opex), ampliando o uso para contratação e repasses a ONGs.

#### Relatório, observações setoriais e exemplos práticos

O grupo publicou um relatório disponível no portal que mostrou queda de emendas para educação no ano eleitoral e aumento de emendas para assistência social e urbanismo, com análise detalhada dos perfis de gasto. Exemplos específicos e a primeira condenação de parlamentares foram mencionados como sinais do problema mais amplo.

\* Existe um esforço coletivo de órgãos de controle, mídia e ONGs para enfrentar a questão, mas as ações realizadas até agora representam apenas uma parte do necessário.

\* A fragmentação das bases de dados governamentais dificulta a transparência, motivando a criação da Central das Emendas para cruzar e disponibilizar dados.

\* A Central das Emendas já consolidou grandes bases de dados e trabalha com a TCU, a CGU e universidades para aprimorar a transparência e a pesquisa acadêmica.

#### Iniciativas de transparência e consolidação de dados

A Central das Emendas consolidou diversas bases de dados em parceria com o Departamento de Informática da PUC-Rio, disponibiliza esses dados, gratuitamente, de forma mais organizada e acessível ao público, apoia reportagens e pesquisa acadêmica, mantém relacionamento institucional com o TCU e CGU e participa de coletivos de transparência para enfrentar o problema técnico-político das emendas. O relato incluiu contatos com órgãos de controle e a oferta de painéis públicos para facilitar o acesso à informação.

#### Debate sobre presidencialismo de coalizão, responsabilidade e demonstração do painel

No debate, participantes questionaram a relação entre presidencialismo de coalizão e uso das emendas, se a luta é contra a má gestão ou a descentralização do orçamento, e foi defendida a necessidade de planejamento coletivo com custo político para o parlamento. Houve demonstração prática do painel da Central das Emendas mostrando, por exemplo, uma emenda de comissão de 3 bilhões distribuída a 1.573 municípios e a consulta por parlamentares e comissões.

\* Emendas de comissão acabam tendo apropriação individual como o exemplo de uma emenda de 3 bilhões que beneficiou 1.573 municípios, concentrando valores em algumas cidades.

#### Preocupações sobre democracia e mecanismos novos

Participantes questionaram como o novo sistema de alocação de recursos afeta partidos, o Executivo e o Congresso, observando que decisões passaram a ser tomadas por parlamentares individuais e que isso exige reflexão sobre o futuro da democracia brasileira. Foi enfatizado que a questão transcende a esquerda e a direita e que há uma “deformação sistêmica” a ser debatida.

\* O novo arranjo de emendas transformou o poder de barganha parlamentar e deslocou decisões orçamentárias para parlamentares individuais

### Reações políticas e posicionamentos individuais

Registraram-se exemplos de políticos de diferentes espectros que criticaram o aumento do poder parlamentar e a centralização de recursos, mencionando que tanto o Tarcísio quanto o Lula se opõem à concentração excessiva de poder nos parlamentares. Foi sugerido que denunciar não basta; é preciso enfrentar estruturalmente o problema.

### Três fases propostas: transparência, eficiência e efetividade

Apresentou-se uma proposta de abordagem em três etapas: transparência sobre origem, destino, quem recebeu e o que fez com os recursos, racionalidade/eficiência na alocação por indicadores como per capita e avaliação de efetividade para medir impacto. Exemplos de distorções per capita em pequenos municípios foram usados para ilustrar riscos fiscais.

\* A primeira etapa proposta para mitigar os problemas é melhorar a transparência sobre origem e destino dos recursos

\* Há forte risco fiscal e instabilidade em municípios e universidades causados pela inconstância das emendas

### Evidências de impacto em municípios e universidades

Foram apresentados casos concretos, como municípios que receberam de emendas em determinado ano montantes equivalentes ao orçamento local e universidades que sofreram cortes e incertezas no financiamento à pesquisa, comprometendo continuidade e eficiência.

### Evolução histórica das emendas e mudanças constitucionais

Explicou-se a evolução desde a ausência de emendas impositivas até alterações em 2013–2015 que garantiram valores fixos por parlamentar, e mudanças posteriores que criaram instrumentos como emendas de relator e transferências especiais, aumentando a fatia disponível e alterando incentivos políticos.

\* A criação de emendas impositivas e posteriores alterações constitucionais aumentaram substancialmente os valores controlados por deputados e senadores

#### Orçamento secreto, emendas de comissão e respostas institucionais

Descreveu-se o mecanismo do orçamento secreto que concentrou alocação no relator e ocultou solicitantes, sua proibição pelo STF e a substituição parcial por emendas de comissão; também foram mencionadas ações judiciais e mobilização social para reverter práticas secretas. Relatos práticos mostraram como ministros passaram a buscar deputados para garantir a execução de projetos.

\* O orçamento secreto funcionou concentrando decisões no relator e ocultando quem solicitou as verbas

\* Houve resposta da sociedade e medidas jurídicas contra a divisão secreta de emendas, com participação de instâncias como o STF e ações políticas para recuperar transparência

\* Ministros têm buscado atrair parlamentares para alocar emendas em projetos ministeriais, o que altera práticas de execução e articulação governamental

#### Perguntas sobre segredo e controle externo

Encerrando o trecho, surgiram perguntas sobre o motivo do sigilo das alocações e sobre a existência de controle externo por tribunais regionais de contas, pedindo clarificação sobre o porquê os autores das solicitações permanecem ocultos e como o controle é exercido.

#### Fiscalização e competência dos tribunais de contas

A discussão inicial abordou se existem tribunais regionais que fiscalizam emendas e afirmou que o Tribunal de Contas da União tem obrigação de verificar todos os gastos com verbas federais. Foi ressaltado que o volume de emendas e empenhos torna inviável uma análise detalhada pelo TCU sem apoio tecnológico.

\* O TCU é responsável por fiscalizar gastos federais, mas o grande volume de emendas dificulta análise detalhada.

\* Tribunais de contas estaduais tratam emendas como se fossem repasses voluntários. Após a decisão do STF, passaram a ter que acompanhar mais de

perto a execução das emendas e também verificar se os estados e municípios disponibilizam instrumentos de transparência e rastreabilidade dos recursos.

#### Natureza das emendas e riscos de desvio

Debateu-se o uso de emendas em licitações fraudulentas e desvios, a ausência de vínculo claro em muitas indicações parlamentares e a existência de negociações políticas que favorecem líderes e comissões. Foram mencionados interesses concorrentes entre o Executivo e o Legislativo e exemplos de práticas opacas.

\* As emendas de relator (RP9) e a falta de transparência ampliam riscos de mau uso e compra de apoio político.

#### Fragmentação dos recursos e impacto no controle

Foram apresentados números mostrando distribuição fragmentada das verbas por cidades e a consequente dificuldade de controle, bem como a reflexão sobre incorporá-las aos repasses existentes para melhorar planejamento e eficiência. Também se citou análise indicando direcionamento para quem menos precisa.

\* A fragmentação dos valores das emendas reduz a escala e dificulta o controle, embora não seja necessariamente facilitadora da corrupção por si só.

#### Propostas de critérios e accountability

Sugeriu-se usar as emendas como janela de entrada para reformas mais amplas do orçamento, defendendo critérios objetivos, com base em indicadores (IDH, mortalidade, analfabetismo), e maior responsabilização pública dos parlamentares pelas emendas realizadas. Discutiram-se ainda as limitações políticas ao punir atores de alto escalão.

\* Propostas defendidas incluem critérios objetivos, com base em indicadores municipais, e a responsabilização pública dos parlamentares pelas emendas.

#### Funcionamento interno de emendas bancadas e comissões

Questões sobre a taxonomia e governança interna foram levantadas, incluindo como bancadas e comissões decidem emendas, a necessidade de atas e

assinaturas, e exemplos de votação rápida com atas aprovadas em segundos que geraram conflitos.

\* Bancadas e comissões têm regras internas variadas; há exemplos de aprovação de beneficiários das emendas de comissões de forma bastante célere. A disponibilização das informações sobre os apoiadores dessas emendas não é devidamente estruturada e facilmente acessível, dificultando a rastreabilidade.

#### Estrutura técnica e modalidades das emendas

Renato explicou que cada emenda é uma ação orçamentária com múltiplos beneficiários possíveis (municípios, secretarias, estatais, ONGs) e que parlamentares indicam beneficiários específicos; também detalhou as modalidades, como as transferências a instituições sem fins lucrativos e a distinção entre custeio e investimento.

\* A taxonomia das emendas permite identificar modalidades de aplicação, beneficiários e se os recursos foram para custeio ou investimento, revelando grande repasse a ONGs em áreas como esporte.

#### Encaminhamento para perguntas remanescentes

A última fala registrada introduz uma nova pergunta por um participante remoto, Fernando sobre o Orçamento Secreto.

Fernando Russo pediu esclarecimentos sobre se existe um único responsável pela distribuição das emendas ou se o processo é diluído, e questionou a falta de transparência e o sigilo envolvendo listas pedidas por autoridades.

#### Explicação técnica e operacional do orçamento secreto

Foi explicado que as RP9 do orçamento secreto foram registradas com o relator como autor, o que impedia identificar o mandante, e que a decisão sobre como seria a distribuição entre os parlamentares era tomada por membros da Mesa Diretora e líderes partidários sem transparência; também foi destacado que essas emendas dependem do Executivo para pagamento porque não são impositivas.

\* Existe um volume histórico significativo de emendas RP9 entre 2020 e 2022 conforme o painel apresentado

- \* As emendas do chamado "orçamento secreto" apareciam nos registros apenas com o relator como autor, impedindo saber quem foi o verdadeiro mandante.
- \* A decisão sobre quais emendas avançavam era tomada pelo relator em conjunto com a mesa diretora e líderes, e ocorria sem transparência
- \* Emendas do orçamento secreto não são impositivas; o Executivo só paga se houver benefício em cumprir acordos, o que cria espaço para trocas políticas

#### Discussão sobre "apoiador", sobreposição e sugestões de pesquisa

O conceito de "apoiador" foi abordado e é distinto de autor. As emendas de comissão têm como "autor" a própria comissão, mas parcelas dos recursos dessas emendas são enviadas a milhares de municípios. Cada repasse tem o parlamentar que efetivamente indicou o beneficiário, chamado de "apoiador". A emenda é da comissão, mas o real responsável pela destinação é o parlamentar.

#### Planos, tecnologias, base PIX e encerramento

O apresentador descreveu planos para gerar impacto com bolsas de pesquisa, treinamento de inteligência artificial com equipe na PUC, a intenção de puxar e tratar a base de emendas PIX, e expôs a necessidade de financiamento para consolidar painéis e produzir análises por estado e por setor antes do encerramento e dos agradecimentos finais.

- \* O grupo planeja usar inteligência artificial e pesquisa acadêmica para analisar bases de dados grandes, incluindo a base de emendas PIX, mas precisa de financiamento
- \* O projeto já conta com uma equipe acadêmica na PUC e quer expandir bolsas e parcerias com universidades para aprofundar pesquisas

#### Tarefas:

- \* Conference room participant: Enviar o link da página de doação/apoio ("apoia-se") aos participantes interessados

<https://paybox.doare.org/paybox?payboxId=b89aac01-7ed3-4956-8b74-e1e7f26e34a8>

### Perguntas-chave:

- \* Como o presidencialismo de coalizão influencia o uso de emendas e em que medida isso difere do sistema anterior?
- \* É possível acessar na internet informações por nome de deputado e ver as emendas atribuídas a ele?
- \* Por que o orçamento ficou secreto e qual o interesse em ocultar quem mandou as emendas?
- \* Existe controle externo, como tribunais de contas regionais, que fiscalizam as emendas quando chegam?
- \* Existe algum tribunal regional, como tribunal de contas, que fiscaliza as emendas quando chegam, havendo controle externo?
- \* Muito desse dinheiro é usado em licitação fraudulenta e desvio — como identificar vínculo dos parlamentares?
- \* Os valores das emendas são baixos e fragmentados; como isso afeta a corrupção e o controle?
- \* Se o dinheiro já vai para a saúde, por que não incorporá-lo aos repasses existentes para melhorar planejamento?
- \* Como seria um modelo ideal de distribuição de emendas se fosse possível redesenhar o sistema?
- \* Qual é a taxonomia das emendas e quem pode ser beneficiário (município, estado, ONG, estatal)?
- \* Como funciona a governança interna de bancadas e comissões na escolha e distribuição das emendas?
- \* Existe alguma pessoa com poder de distribuir emendas do orçamento secreto ou o processo é diluído entre atores?
- \* As emendas do orçamento secreto são impositivas para o Executivo ou dependem do pagamento pelo Executivo?
- \* Quais são os planos e propostas do projeto para avançar na análise e no combate à opacidade das emendas?
- \* Há possibilidade de reverter a deterioração institucional causada por práticas como as emendas secretas?

