

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS (2014-2024)
Autores	Daniel Arias Vazquez Sergio Luiz Doscher da Fonseca Paulo Meyer Nascimento
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3/cap5

Título do livro	EMENDAS PARLAMENTARES EM POLÍTICAS SOCIAIS
Organizadores	Fabiola Sulpino Vieira Paulo Meyer Nascimento Jose Aparecido Carlos Ribeiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2026
Edição	-
ISBN	978-65-5635-106-3
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-106-3

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea
2026

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse:
<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES E INSTITUTOS FEDERAIS (2014-2024)^{1,2}

Daniel Arias Vazquez³
Sergio Luiz Doscher da Fonseca⁴
Paulo Meyer Nascimento⁵

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, as emendas parlamentares (EPs) passaram a ocupar espaço crescente no orçamento federal brasileiro, sobretudo no interior das despesas discricionárias. Em estudo comparado sobre o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Tollini e Mendes (2024) observaram que, entre os casos analisados, o Brasil se distingue pelo amplo poder conferido aos parlamentares para alterar a alocação de recursos, em especial mediante emendas voltadas às bases eleitorais. Esse movimento ganhou relevo justamente em um contexto de forte compressão das dotações discricionárias dos ministérios, inclusive do Ministério da Educação (MEC), sob o efeito do ajuste fiscal, do teto de gastos e, mais recentemente, das regras do novo regime fiscal sustentável (Rossi e Dweck, 2016; Vazquez e Schlegel, 2023).

Convém lembrar que a própria possibilidade de apresentação de EP ao orçamento decorre do arranjo constitucional brasileiro, no qual o Poder Legislativo participa da apreciação da lei orçamentária anual e pode propor alterações compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 1988). Além disso, no caso da educação federal, o crescente protagonismo das EPs merece atenção específica.

1. Ao contrário de outros estudos nesta coletânea que estendem sua análise até 2025, este capítulo delimita-se ao período de 2014 a 2024. Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de calcular indicadores *per capita* utilizando os censos da educação básica e superior. Uma vez que a edição de 2025 do censo da educação superior não estava disponível até a conclusão desta análise, optou-se por manter o recorte em 2024 para garantir a consistência e a comparabilidade dos dados entre as instituições.

2. Os autores agradecem bastante a dois pareceristas cujas recomendações e observações ajudaram a melhorar muito este capítulo. Eventuais erros e omissões remanescentes são de total responsabilidade dos autores.

3. Professor associado da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: dvazquez@unifesp.br.

4. Analista de planejamento e orçamento na Disoc/Ipea. *E-mail*: sergio.fonseca@ipea.gov.br.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea; e coordenador de educação da Disoc/Ipea à época da elaboração deste capítulo. *E-mail*: paulo.nascimento@ipea.gov.br.

Universidades federais e institutos federais são financiados majoritariamente por dotações alocadas pelo Poder Executivo e distribuídas, em sua parcela discricionária, segundo critérios técnico-administrativos. A expansão recente das EPs introduz, porém, uma segunda lógica de alocação de recursos, vinculada à representação política e às estratégias territoriais dos parlamentares. Em consequência, a maior presença das EPs pode alterar tanto o peso relativo dessa fonte no orçamento das instituições quanto o padrão distributivo dos recursos recebidos.

Esse movimento não se restringe ao orçamento das instituições federais de ensino. Em análise paralela sobre as emendas destinadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme capítulo 6 deste livro, os autores mostraram que a expansão desses recursos também alcançou a educação básica, com padrões de alocação marcados por forte variabilidade territorial e por tensões entre critérios de equidade e lógica político-distributiva. A presente análise dialoga com esse diagnóstico mais amplo, mas o faz a partir de um recorte distinto: o orçamento discricionário das universidades federais e dos institutos federais.

Este capítulo examina, pois, o papel da expansão das EPs no financiamento das 69 universidades federais e dos 38 institutos federais entre 2014 e 2024. Mais especificamente, busca responder a duas questões. A primeira é de natureza fiscal: qual foi o peso das EPs nas despesas discricionárias dessas instituições em um contexto de retração das dotações do MEC? A segunda é de natureza distributiva: os recursos provenientes de EPs alteraram o padrão de equidade observado nos repasses orientados por critérios técnicos adotados pelo MEC?

A hipótese central é de que as EPs se tornaram uma fonte complementar cada vez mais relevante para o orçamento discricionário das universidades e dos institutos federais, especialmente para despesas de capital, embora com crescimento também importante no custeio ao longo do período, acompanhando a tendência observada para o MEC como um todo, conforme demonstraram Vazquez e Fonseca (2026). Ao mesmo tempo, espera-se que sua distribuição seja mais desigual que a das demais dotações do MEC, uma vez que as matrizes de alocação ministeriais buscam algum grau de padronização e previsibilidade, ao passo que o acesso às emendas depende de fatores político-institucionais, territoriais e relacionais.

Dado o ineditismo do que é feito neste trabalho, convém explicitar ainda expectativas empíricas mais específicas. À luz da literatura sobre emendas e da própria dinâmica político-territorial desses recursos, é plausível supor que as EPs tendam a se concentrar em instituições situadas em estados menos populosos, com maior volume potencial de recursos *per capita* por parlamentar, bem como em instituições localizadas em grandes colégios eleitorais, onde há maior acesso aos parlamentares e relações destes com suas bases. Também se poderia esperar que, diante da compressão das dotações regulares do MEC, as emendas assumissem

papel simultaneamente complementar e parcialmente substitutivo, sobretudo em investimentos e, de modo crescente, no custeio – até mesmo para a manutenção de atividades relevantes, como a assistência estudantil, como sugere Schmidt (2025).

Para avançar no que se propõe, este capítulo está estruturado em cinco seções, com esta breve introdução como ponto de partida. A seção 2 sintetiza o marco analítico do estudo, articulando o modelo técnico de orçamento das redes federais, a restrição fiscal do período recente e a expansão das EPs. A seção 3 apresenta a metodologia e os indicadores utilizados. A seção 4 expõe os resultados, em duas dimensões: fiscal e distributiva. A seção 5 reúne as considerações finais.

2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, RESTRIÇÃO FISCAL E EXPANSÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

O orçamento das universidades federais e dos institutos federais combina forte centralidade da União com mecanismos administrativos de distribuição de recursos. Em ambas as redes, a maior despesa é o pagamento de pessoal – ativo e inativo, a qual é paga diretamente pela União e não passa pelos ordenadores de despesas dessas instituições. Estas têm autonomia para definir os critérios para o preenchimento de vagas abertas, mas dependem de autorização do MEC para abri-las e do Tesouro Nacional para que sejam pagos os vencimentos de seus servidores.

Há, contudo, uma alocação anual de orçamento do MEC para despesas de capital e de custeio (exceto pessoal) das universidades federais e dos institutos federais que segue outra dinâmica. Esse quinhão, mormente chamado coloquialmente de orçamento discricionário (em oposição à parcela destinada a cobrir despesas obrigatórias das instituições de ensino, preponderantemente o pagamento de pessoal), é definido na peça orçamentária anual para o MEC e, contingenciamentos à parte, distribuído por este entre as instituições de ensino. Esse recurso, sim, é gerido (à medida que é liberado ao longo do ano) pelas reitorias. Historicamente, o montante a ser recebido por cada instituição tem sido definido por regras administrativas que, a despeito de variações pontuais, transcendem mandatos.

No caso das universidades, a matriz de orçamento e outros custeios e capital (matriz OCC) – também conhecida como matriz Andifes, por ter sido desenvolvida pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), em parceria com o MEC – orienta a alocação de recursos de custeio e capital a partir de indicadores associados à oferta e à produção acadêmica, com destaque para o valor aluno-equivalente (Andifes, 1994). Nos institutos federais, desempenha função análoga à matriz de distribuição orçamentária, frequentemente chamada de matriz Conif, dada a participação central, em sua formulação, do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif). Tal como sua congênere e guardadas suas especificidades, a matriz Conif é ancorada em indicadores de matrícula-equivalente e

de estrutura de oferta (Conif, 2022). Embora tais mecanismos estejam longe de resolver os problemas de subfinanciamento, eles foram concebidos precisamente para reduzir arbitrariedades e conferir maior transparência à distribuição dos recursos discricionários entre instituições (Amaral, 2008).

Essa lógica técnico-administrativa norteou o financiamento desses sistemas em seu período de expansão. Nas universidades federais, a ampliação de vagas e matrículas na esteira do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007 e com horizonte quinquenal (fora os atrasos de cronograma), elevou a demanda por infraestrutura, custeio e políticas de permanência. Essa expansão foi acompanhada pela adoção da política de cotas, que reservou 50% das vagas para egressos da escola pública, com critérios de renda e de pertencimento étnico-racial, reforçando o processo de democratização do acesso e, por consequência, ampliando também a pressão por maior orçamento de custeio, especialmente para a assistência estudantil (Brasil, 2012; Costa *et al.*, 2021).

Nos institutos federais, a expansão territorial foi ainda mais intensa, especialmente entre 2007 e 2014, com a multiplicação de *campi* e a interiorização da oferta. Em ambas as redes, portanto, a ampliação do acesso elevou a necessidade de orçamento regular e previsível, ainda que com perfis parcialmente distintos: nas universidades, a pressão por custeio e por políticas de permanência tende a ganhar maior centralidade; nos institutos federais, a expansão recente da infraestrutura ajuda a compreender a persistência de demandas por investimentos (Daros, 2023; Faveri, Petterini e Barbosa, 2018).

Esse processo, contudo, passou a conviver com forte restrição fiscal. A partir de meados da década de 2010, as despesas discricionárias do MEC sofreram retração significativa, fenômeno associado ao ajuste fiscal e posteriormente ao regime do teto de gastos (Brasil, 2015b). Mesmo após a substituição desse regime pelo chamado novo arcabouço fiscal (Brasil, 2023), a expansão real das despesas primárias continuou submetida a limites estritos. Em consequência, a pressão sobre os orçamentos discricionários das universidades e dos institutos federais permaneceu elevada.

Foi nesse ambiente que as EPs se tornaram mais relevantes. A consolidação do orçamento impositivo ampliou a previsibilidade de execução das emendas individuais e de bancada, fortalecendo o poder alocativo do Legislativo. As emendas individuais tornaram-se obrigatórias com a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 (Brasil, 2015a), enquanto as emendas de bancada adquiriram caráter impositivo com a EC nº 100/2019 (Brasil, 2019). Posteriormente, a EC nº 126/2022 (Brasil, 2022) elevou o limite das emendas individuais. Essas mudanças não apenas ampliaram o volume potencial de recursos distribuídos por essa via, como também

consolidaram uma lógica institucional⁶ (Almeida, 2025), que é distinta daquela que orienta os repasses do MEC.

Essa diferença é relevante para a interpretação dos resultados. Enquanto as matrizes Andifes e Conif procuram distribuir recursos a partir de parâmetros técnico-administrativos, as emendas obedecem a uma lógica político-territorial. Como deputados e senadores dispõem de limites financeiros uniformes para apresentar emendas, independentemente do tamanho populacional de seus estados, a distribuição agregada tende a reproduzir – e por vezes ampliar – as assimetrias de representação existentes no Congresso Nacional. Estados menos populosos podem dispor de maior volume potencial de recursos *per capita* por parlamentar. Além disso, há tendência de direcionamento das emendas às bases eleitorais, privilegiando instituições localizadas em colégios eleitorais maiores ou em regiões em que há algum representante no Congresso. Há ainda a possibilidade de competição interna entre instituições situadas no mesmo estado, ao mesmo tempo em que se pode favorecer instituições localizadas em unidades da federação com menor número de alternativas concorrentes. Assim, a expansão das EPs não implica apenas maior participação do Legislativo no financiamento das redes federais de ensino, mas também a introdução de uma lógica distributiva diversa daquela associada aos critérios técnicos de repasses do MEC.

3 METODOLOGIA

A análise cobre o período de 2014 a 2024 e considera como universo as 69 universidades federais e os 38 institutos federais existentes nesse período. O foco recai exclusivamente sobre as despesas discricionárias empenhadas em cada exercício, e não sobre o orçamento total das instituições. Esse recorte é chave para o problema de pesquisa, pois é justamente na esfera discricionária que se localiza a disputa entre dotações regulares do MEC e recursos alocados por EPs.

A base de dados foi construída a partir das informações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), por meio da área de Consulta Livre do Painel do Orçamento Federal, cuja execução orçamentário-financeira se apoia nos registros do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). As despesas discricionárias empenhadas em cada exercício foram identificadas pela variável execução orçamentária financeira (EOF). Por sua vez, as EPs, seguindo a estratégia utilizada por Vazquez e Fonseca (2026), foram identificadas principalmente por meio dos identificadores de resultado primário (RP) associados a essa

6. O pano de fundo institucional dessa expansão tornou-se mais complexo com a contestação judicial do chamado orçamento secreto e a afirmação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da exigência de maior transparência e aderência constitucional na execução das emendas (STF [...], 2022). Como resposta parcial a esse novo ambiente institucional, o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 210/2024, buscando disciplinar mais claramente a proposição e a execução das emendas parlamentares no orçamento federal (Brasil, 2024).

origem do gasto (especialmente RP6, RP7, RP8 e RP9) e, de forma complementar, pelos planos orçamentários (POs) específicos a ela vinculados (Brasil, 2025).

No jargão do orçamento federal, o identificador de RP classifica a programação segundo seu enquadramento fiscal e orçamentário, enquanto o PO funciona como desdobramento gerencial da ação, permitindo distinguir finalidades, recortes e formas específicas de acompanhamento dentro de uma mesma dotação (Brasil, 2025). Essa combinação entre RP e PO é necessária porque a identificação das EPs não foi homogênea ao longo de toda a série: em parte do período, determinadas modalidades de emenda já contavam com código próprio de RP; em outra parte, permaneciam registradas no interior das despesas discricionárias gerais, sendo rastreáveis sobretudo por meio do PO (Brasil, [s. d.]).

Como limitação dos anos iniciais da série, a identificação das EPs é menos completa em 2014 e 2015 para alguns tipos de emenda, em razão do padrão então vigente de registro orçamentário. As despesas com emendas de bancada e de comissão não foram consideradas nesses dois anos, devido à ausência de código de PO ou de categoria de resultado da EOF que permitisse identificá-las com segurança. Trata-se de limitação decorrente menos do sistema de informação em si do que da própria insuficiência, naquele momento, dos instrumentos de classificação e rastreamento da execução orçamentário-financeira das emendas (Brasil, [s. d.]). Essa restrição afeta a mensuração dos primeiros anos, mas não compromete a tendência geral observada ao longo da série.

Vale ressaltar que apenas as emendas individuais passaram desde cedo a contar com codificação própria no campo do resultado primário, sob o código RP6, o que permitia distingui-las das despesas financeiras (RP0), das despesas primárias obrigatórias (RP1) e das demais despesas primárias discricionárias, usualmente classificadas como RP2 (Brasil, 2025). Segundo regra adotada pela Controladoria-Geral da União (CGU) para identificação histórica das emendas no *Portal da Transparência*, as emendas de bancada aparecem, em 2016, por meio de dois POs: a) Emenda de Bancada – Apêndice Prioridades e Metas (EBPM), referente à parcela impositiva vinculada ao apêndice de prioridades e metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e b) Emenda de Bancada (Eban), referente à parcela não impositiva. Por sua vez, de 2017 a 2019, as emendas passam a ser identificadas também por RP7 na parcela impositiva, permanecendo a parcela não impositiva rastreável por PO. Em 2020, esse padrão ainda convive com identificação por PO. Finalmente, de 2021 em diante, a modalidade já aparece diretamente como RP7. As emendas de comissão e de relator, por sua vez, também passaram por um período em que sua identificação dependia de PO, até ganharem codificação própria como RP8 e RP9 (Brasil, [s. d.]).

Foi essa transição incompleta entre identificação por PO e identificação por RP próprio que tornou menos preciso o mapeamento dessas modalidades de emenda nos primeiros anos da série. A despeito das dificuldades adicionais que se impõem à análise, essa evolução da classificação dialoga, do ponto de vista institucional, com a própria transformação do regime jurídico das emendas. As emendas individuais (RP6) tornaram-se impositivas com a EC nº 86/2015 (Brasil, 2015a); as emendas de bancada estadual (RP7), com a EC nº 100/2019 (Brasil, 2019); e as emendas de comissão (RP8) passaram a integrar o regime de execução obrigatória no desenho constitucional atualmente vigente, consolidado após a EC nº 126/2022 (Brasil, 2022). Já as emendas de relator (RP9) tiveram importância decisiva na série recente, mas devem ser tratadas como categoria histórica específica, associada ao arranjo que prevaleceu sobretudo entre 2020 e 2023 (Brasil, [s. d.]). Faria (2023) destaca as mudanças institucionais ocorridas ao longo da consolidação do orçamento impositivo e da diferenciação, no sistema orçamentário, entre emendas individuais, de bancada, de comissão e de relator.

Para os fins comparativos deste estudo, o contraponto relevante às emendas é justamente o conjunto de despesas discricionárias não identificadas como emenda, inscrito em RP2. Porém, deve-se ressaltar que o RP2 não se confunde com “não emenda” em sentido absoluto: ele corresponde à categoria geral das despesas primárias discricionárias e, em certos anos, também abrigou parcelas de emendas ainda não plenamente destacadas por código próprio de resultado primário (Brasil, 2025). Essa é a razão pela qual a identificação por PO se torna indispensável para separar, com maior acuidade, EPs e dotações discricionárias regulares do MEC.

Além da base orçamentária, o estudo mobiliza bases complementares para construir os indicadores *per capita* e qualificar a comparação distributiva entre instituições. No caso das universidades federais, utilizam-se as matrículas de graduação informadas anualmente pelo Censo da Educação Superior, conduzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). No caso dos institutos federais, combinam-se as matrículas da graduação, extraídas desse mesmo censo, com as matrículas do ensino médio integrado/técnico, obtidas no Censo Escolar da educação básica, também realizado pelo INEP. A incorporação dessas bases é necessária porque os institutos federais operam em uma estrutura de oferta mais diversificada, que articula educação profissional técnica de nível médio e educação superior. Com isso, o denominador dos indicadores *per capita* procura refletir, ainda que de forma simplificada, a escala de atendimento efetivamente coberta pelas despesas discricionárias de cada rede.

Registre-se, porém, que os indicadores *per capita* não devem ser interpretados como medida de gasto aluno/ano em sentido estrito. No numerador, consideram-se apenas despesas discricionárias; no denominador, utilizam-se as matrículas de graduação,

no caso das universidades, e as matrículas da graduação e do ensino médio integrado/técnico, no caso dos institutos federais. Trata-se, portanto, de um indicador relacional, útil para comparar padrões distributivos entre fontes de recursos e entre instituições de portes distintos, e não de uma medida abrangente de custo educacional.⁷ Seu propósito não é estimar o custo efetivo por estudante, mas capturar diferenças na disponibilidade relativa de recursos discricionários entre instituições e entre canais de financiamento.

A estratégia analítica deste trabalho se organiza em duas dimensões. A primeira é fiscal. Nela, examina-se, de um lado, a evolução do peso das EPs nas despesas discricionárias das universidades e dos institutos federais e, de outro, a composição desses recursos segundo tipo de despesa, distinguindo custeio e capital. A análise recorre a séries agregadas por origem dos recursos e por tipo de despesa, além de diagramas de caixa⁸ das participações das EPs no orçamento discricionário total das instituições, ano a ano e no agregado do período. A segunda dimensão é distributiva. Nela, comparam-se os valores *per capita* oriundos das EPs com aqueles provenientes das demais dotações do MEC, mobilizando-se também medidas sintéticas de desigualdade – em especial, o coeficiente de Gini⁹ – das despesas discricionárias *per capita*, segundo a origem dos recursos, para aferir heterogeneidades horizontais na distribuição dos recursos entre instituições.

Em suma, para a visualização dos resultados, mobilizam-se séries consolidadas nacionais, tabelas-síntese, medidas de desigualdade e diagramas de caixa, que permitem destacar tanto a evolução temporal dos indicadores quanto a dispersão dos casos e a presença de *outliers*, isto é, casos cujo padrão de recebimento se distancia significativamente do conjunto.

7. Para uma avaliação mais completa sobre o custo aluno/ano nas universidades, recomenda-se o estudo de Bielschowsky e Amaral (2022). Esse levantamento é ainda mais complexo no caso dos institutos federais, cuja oferta conjunta de ensino médio e superior dificulta um cálculo mais exato do gasto aluno/ano. Para estimar o custo aluno/ano seria necessário um estudo mais detalhado, tal como fizeram Costa e Raupp (2023) apenas para um *campus* do Instituto Federal de Santa Catarina. Tal esforço é incompatível com um estudo comparado, ultrapassando o escopo desta pesquisa.

8. No que se refere aos diagramas de caixa, tal instrumento é útil para identificar instituições cujo padrão de participação das emendas parlamentares no orçamento discricionário, ou cujo nível de recursos *per capita*, afasta-se de maneira sistemática do comportamento predominante no conjunto analisado. Para identificação de *outliers*, seguimos os parâmetros que Peres (2022) aponta como padrões convencionalmente utilizados. Aplicando os valores-padrão, consideramos *outliers* as instituições que apresentaram valores superiores ou inferiores ao limite de 1,5 vez a distância entre o primeiro e o terceiro quartis. Esses limites mínimo e máximo teóricos são representados pelas hastes do diagrama de caixa.

9. Embora possa ser aplicado para qualquer distribuição de valores, esse índice é mais utilizado na análise sobre desigualdades na renda, em que 0 corresponde à completa igualdade de renda (extremo em que todos têm a mesma renda) e 1 representa a completa desigualdade (quando uma pessoa concentra toda a renda e as demais nada possuem). O cálculo é efetuado a partir da razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz, sendo numerador a área entre a curva e a linha de 45° dividida pela área total do triângulo e o denominador formado pelos eixos e a linha de 45°. Essa metodologia foi utilizada por Vazquez (2012, 2014) para analisar o orçamento da educação e da saúde no Brasil.

4 RESULTADOS

Esta seção apresenta os resultados da análise sobre o papel das EPs no orçamento discricionário das universidades federais e dos institutos federais entre 2014 e 2024. O ponto de partida é a evolução agregada desse financiamento no período, de modo a situar o avanço das emendas no contexto mais amplo de retração das dotações regulares do MEC.

Para isso, as despesas discricionárias são decompostas em três componentes: i) os recursos oriundos das EPs; ii) os demais repasses discricionários do MEC; e iii) a soma de ambos. Essa desagregação permite observar, em valores totais e *per capita*, não apenas o crescimento das emendas como fonte de recursos, mas também os limites desse crescimento diante da compressão do orçamento discricionário regular.

Na sequência, a análise examina a dimensão fiscal do problema, destacando o peso das emendas nos orçamentos discricionários das instituições e sua distribuição entre custeio e capital. Interessa, aqui, verificar em que medida as emendas passaram a funcionar como reforço do orçamento ordinário e se esse reforço se concentrou nas despesas de investimento ou de custeio.

Por fim, aborda-se a dimensão distributiva, comparando a distribuição dos recursos via emendas com aquela associada às demais dotações do MEC. O objetivo é avaliar se a expansão das emendas alterou o padrão de desigualdade entre instituições e, com isso, tensionou a lógica mais padronizada que caracteriza a alocação técnico-administrativa dos recursos ministeriais.

4.1 Tendência geral: retração das dotações do MEC e expansão das EPs

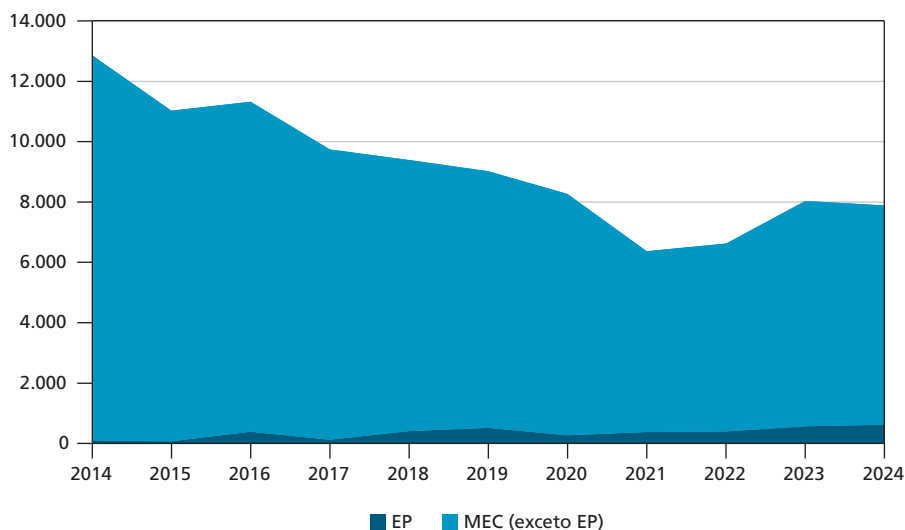
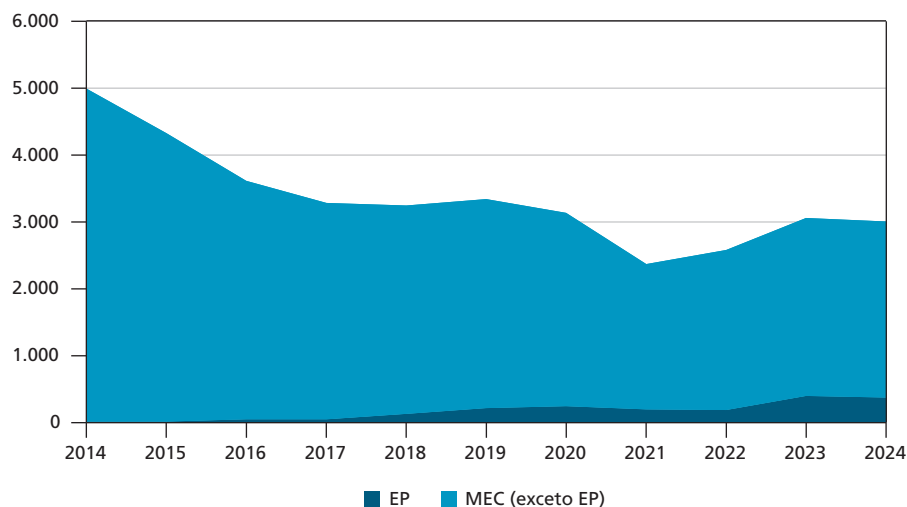
A primeira evidência do período é a retração das despesas discricionárias totais das duas redes federais de ensino. Em valores reais, o montante executado caiu tanto nas universidades quanto nos institutos federais entre 2014 e 2024. Nas universidades, as despesas discricionárias totais passaram de R\$ 12,9 bilhões para R\$ 7,9 bilhões, o que corresponde a uma redução de cerca de 39%. Nos institutos federais, a queda foi de 40%, saindo de R\$ 5,0 bilhões para R\$ 3,0 bilhões. Em ambos os casos, a recomposição observada em 2022 e, sobretudo, em 2023 não foi suficiente para reverter a trajetória de compressão acumulada no período.

O gráfico 1 mostra a evolução dos recursos oriundos das EPs e das demais dotações do MEC (exceto EPs) destinadas aos orçamentos das universidades (gráfico 1A) e dos institutos federais (gráfico 1B) durante o período analisado.

GRÁFICO 1

Despesas discricionárias totais por origem dos recursos nas redes federais de ensino (2014-2024)

(Em R\$ 1 milhão)

1A – Universidades federais**1B – Institutos federais**

Fonte: Siop – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=-true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

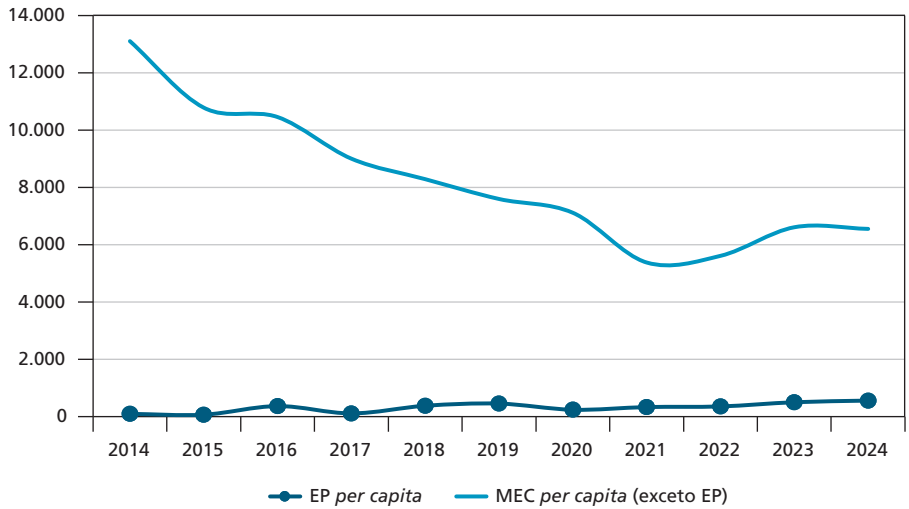
Elaboração dos autores.

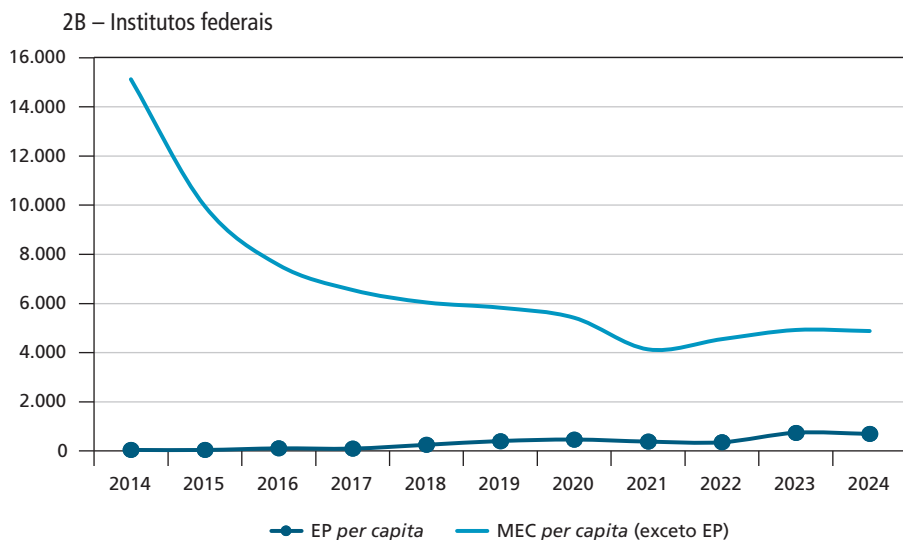
Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

O padrão mostrado no gráfico 1 é consistente com a retração das dotações discricionárias do MEC e com o crescimento paralelo das emendas já observado para o conjunto da pasta da educação (Vazquez e Fonseca, 2026). Nas universidades, o volume de recursos via EPs aumentou mais de cinco vezes no período; nos institutos federais, o crescimento foi ainda mais intenso, mais de 27 vezes, porém, partindo de base muito baixa. Ainda assim, o aumento das emendas não compensou a retração dos repasses discricionários regulares. Contudo, elas ganharam importância relativa em um contexto de contração das demais despesas discricionárias.

O mesmo diagnóstico se confirma quando se observam os valores *per capita*, plotados no gráfico 2. Nas universidades, as dotações *per capita* oriundas do MEC caíram de forma expressiva, enquanto os recursos *per capita* provenientes de EPs cresceram. Nos institutos federais, o comportamento foi semelhante, com forte aumento dos repasses *per capita* por emendas e redução das demais dotações orçamentárias. O resultado agregado, entretanto, foi de queda do valor *per capita* total disponível nas duas redes.

GRÁFICO 2
Despesas discricionárias *per capita* por origem dos recursos nas redes federais de ensino (2014-2024)
(Em R\$, valor anual)
2A – Universidades federais





Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

Esses resultados delimitam o problema central do capítulo. O ponto decisivo não é apenas que as emendas cresceram, mas que cresceram em contexto de contração das dotações discricionárias ordinárias do MEC. Por isso, seu peso relativo passou a ser maior e sua função complementar tornou-se mais visível na sustentação do financiamento das universidades e institutos federais.

4.2 Dimensão fiscal: peso das EPs e alteração da composição do gasto

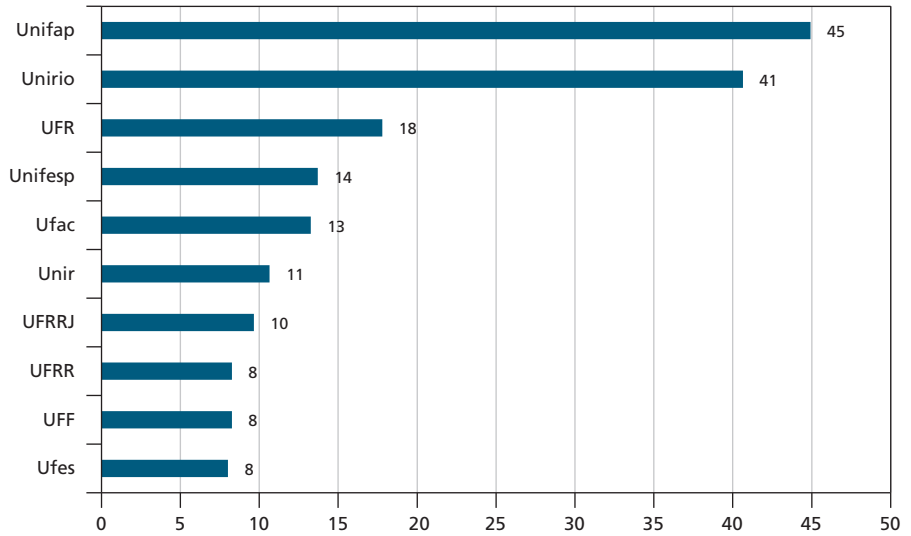
A análise da dimensão fiscal mostra que a participação das EPs nas despesas discricionárias cresceu de forma expressiva ao longo da série. No conjunto das universidades federais, a participação agregada das EPs passou de 0,8% em 2014 para 7,9% em 2024. Nos institutos federais, o movimento foi ainda mais intenso, saindo de 0,3% para 12,4% no mesmo período. Trata-se, portanto, de uma fonte ainda minoritária no total das despesas discricionárias, mas já relevante o suficiente para alterar a composição do orçamento em diversos casos concretos.

Se, até aqui, buscou-se demonstrar que as emendas cresceram em meio à retração das dotações discricionárias regulares do MEC, o passo seguinte consiste em observar como esse crescimento se distribuiu entre universidades e institutos federais. O ponto central é que o avanço das EPs não foi homogêneo: embora a participação agregada tenha aumentado nas duas redes, esse movimento assumiu intensidade muito distinta entre instituições.

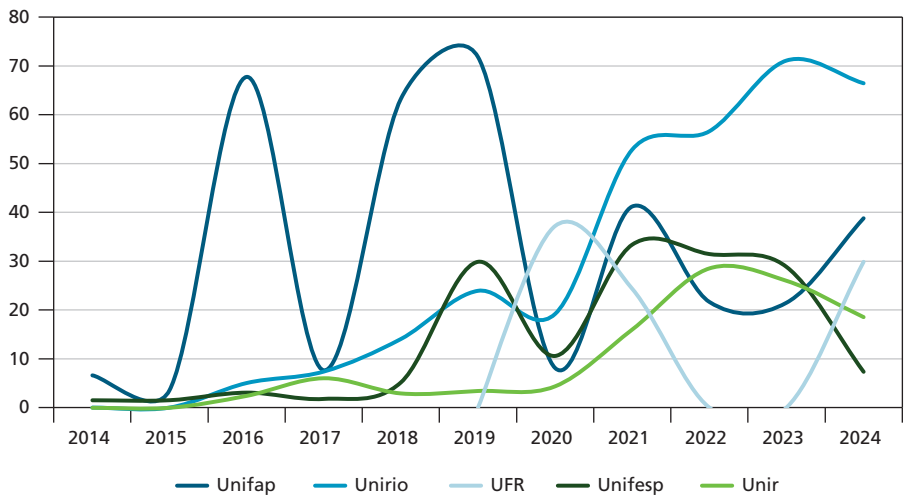
O gráfico 3 explicita essa assimetria para casos selecionados. A relação completa das universidades federais e dos institutos federais, ordenada pela participação média das EPs nas despesas discricionárias totais no período, encontra-se no apêndice A.

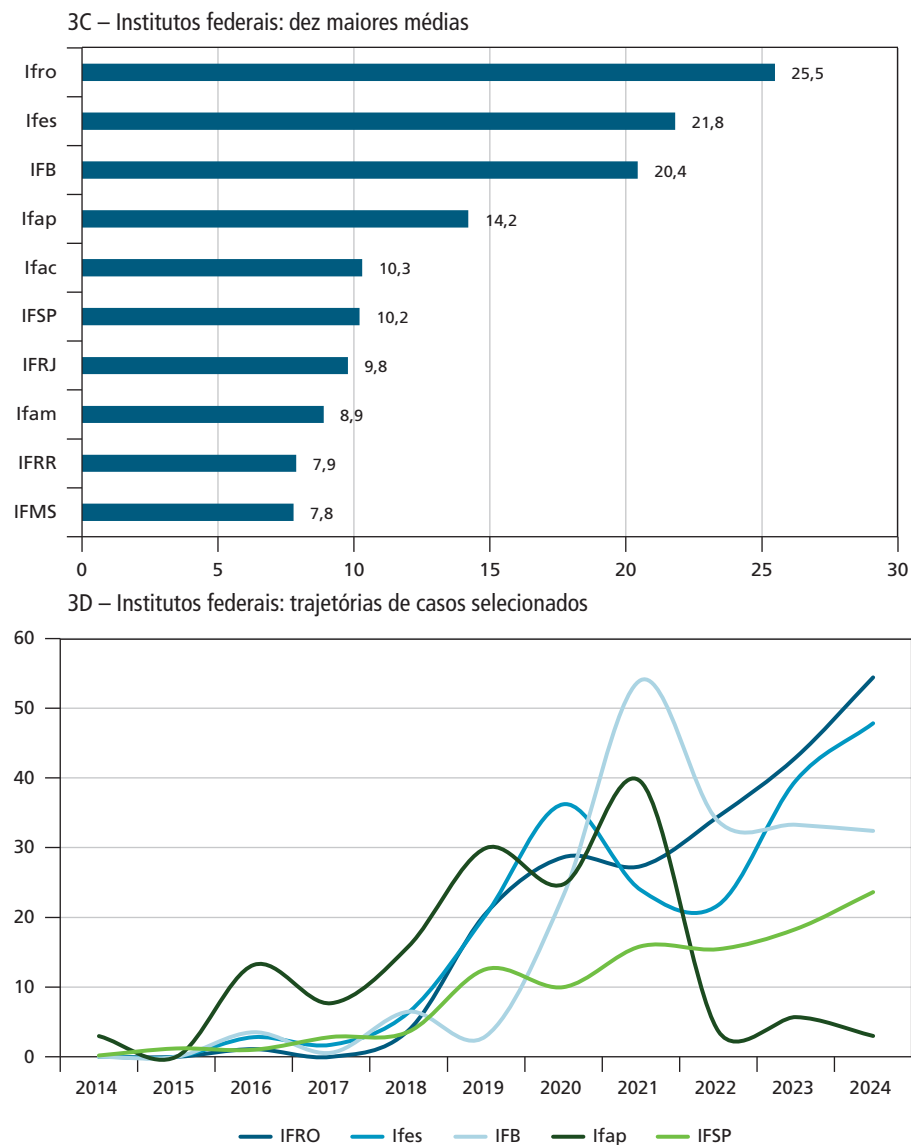
GRÁFICO 3
Participação das EPs nas despesas discricionárias totais: dez casos com maior incremento (2014-2024)
(Em %)

3A – Universidades federais: dez maiores médias



3B – Universidades federais: trajetórias de casos selecionados





Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

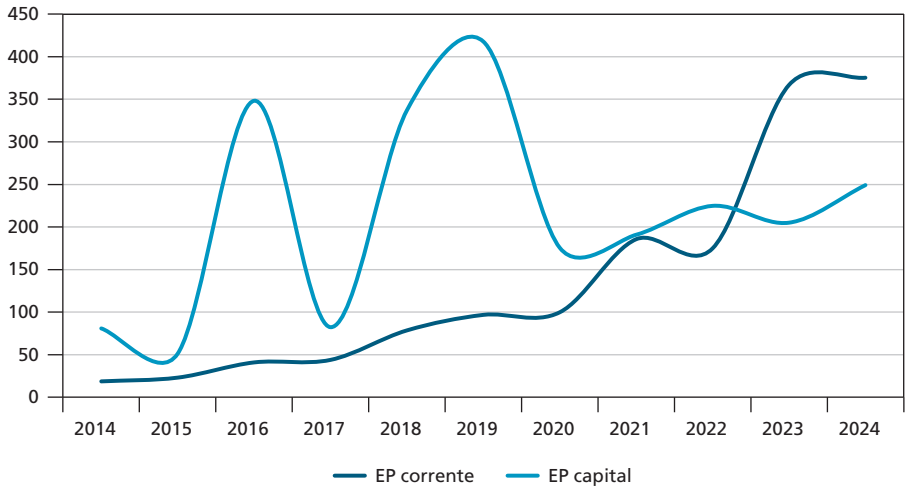
No gráfico 3, quando olhamos as universidades individualmente, a Universidade Federal do Amapá (Unifap) e a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) destacam-se com larga vantagem no consolidado de 2014 a 2024, seguidas por casos como Universidade Federal de Rondonópolis (UFR), Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e Universidade Federal do Acre (Ufac). Entre

os institutos federais, sobressaem Instituto Federal de Rondônia (Ifro), Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), Instituto Federal de Brasília (IFB) e Instituto Federal do Amapá (Ifap). As trajetórias dos casos selecionados confirmam, ademais, o caráter irregular dessas participações: em várias instituições, o peso das EPs oscila fortemente de um ano para outro, o que é compatível com seu caráter mais *ad hoc* (Vazquez e Fonseca, 2026) e contrasta com a maior previsibilidade dos repasses distribuídos segundo parâmetros técnico-administrativos.

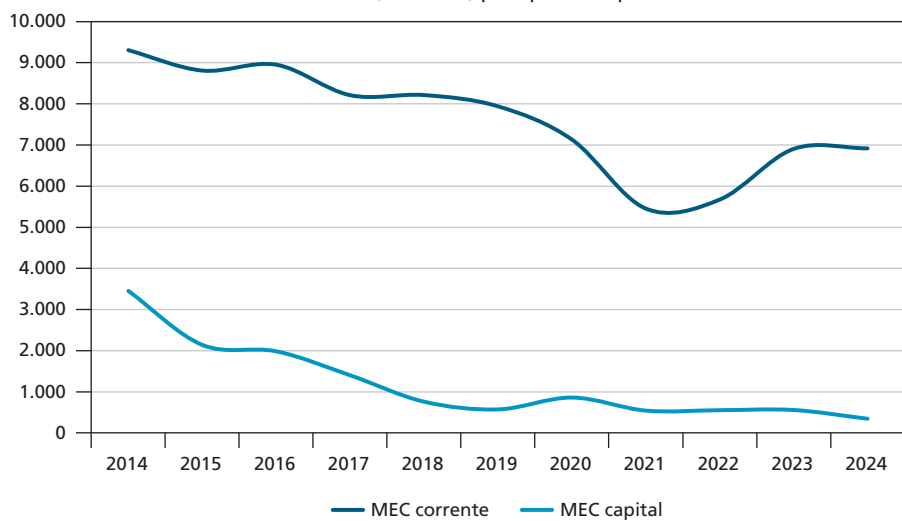
Uma vez identificada essa heterogeneidade, importa verificar em que tipo de despesa ela se materializou. A alteração mais relevante na composição do gasto está na combinação entre a forte compressão das dotações regulares do MEC, sobretudo em capital, e a expansão das EPs como fonte complementar de orçamento. Para demonstrar esse movimento, o gráfico 4 apresenta a evolução dos repasses por origem do recurso e tipo de despesa, em valores absolutos.

GRÁFICO 4
Evolução dos repasses discricionários por origem do recurso e tipo de despesa (2014-2024)
(Em R\$ 1 milhão)

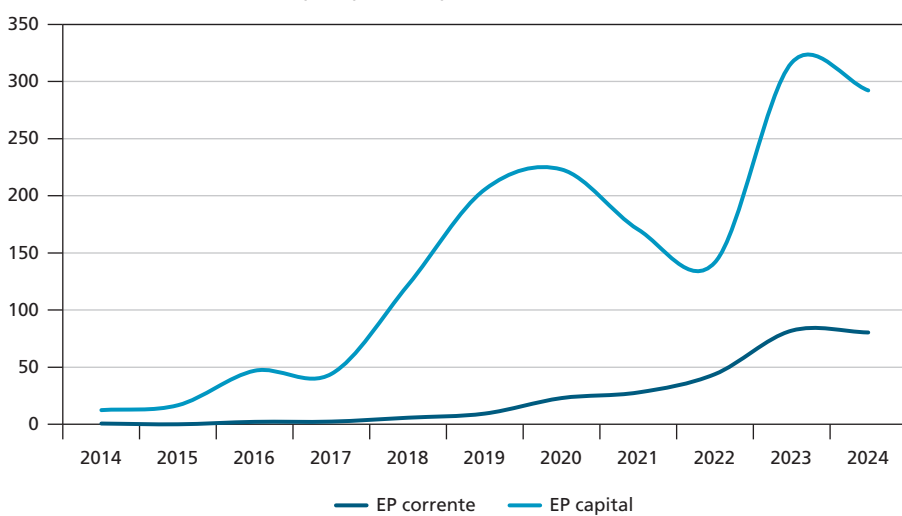
4A – Universidades federais: EP por tipo de despesa

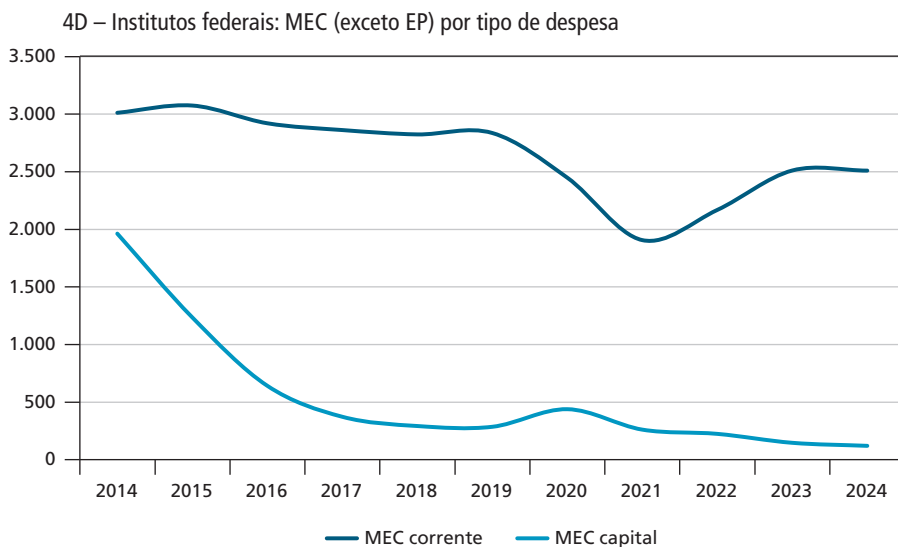


4B – Universidades federais: MEC (exceto EP) por tipo de despesa



4C – Instituto federais: EP por tipo de despesa





Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/operdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

O gráfico 4 mostra que, no conjunto do período, predominam as EPs destinadas a despesas de capital, sobretudo nos institutos federais. Nas universidades, 61% do total empenhado via EP entre 2014 e 2024 foi direcionado a capital; nos institutos federais, essa proporção alcançou 85%. Esse resultado é consistente com a ideia de que as emendas foram mobilizadas, em larga medida, para viabilizar obras, equipamentos e outros investimentos que se tornaram mais difíceis de sustentar com dotações regulares em um contexto de restrição fiscal persistente.

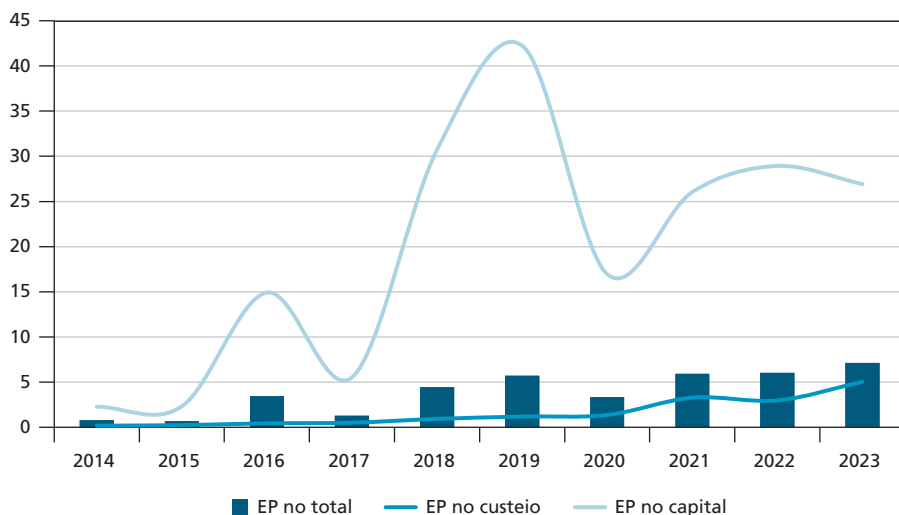
Ao mesmo tempo, o gráfico 4 revela um deslocamento importante no caso das universidades: as EPs destinadas ao custeio cresceram mais rapidamente e, nos dois últimos anos da série, ultrapassaram as de capital. Esse achado sugere mudança parcial na função desempenhada por essas emendas, que deixam de atuar apenas como complemento voltado a investimentos e passam também a reforçar o funcionamento cotidiano das instituições. Nos institutos federais, embora o custeio também cresça, o predomínio relativo do capital permanece mais nítido, o que parece compatível com a expansão mais recente da infraestrutura e com a capilaridade territorial da rede.

Esses movimentos tornam-se ainda mais claros quando se observa o peso relativo das EPs dentro de cada segmento do gasto. Não se trata apenas de saber para onde as emendas foram direcionadas, mas de medir o quanto passaram a representar no orçamento do custeio, do capital e do total das despesas discricionárias. Isso é mostrado no gráfico 5.

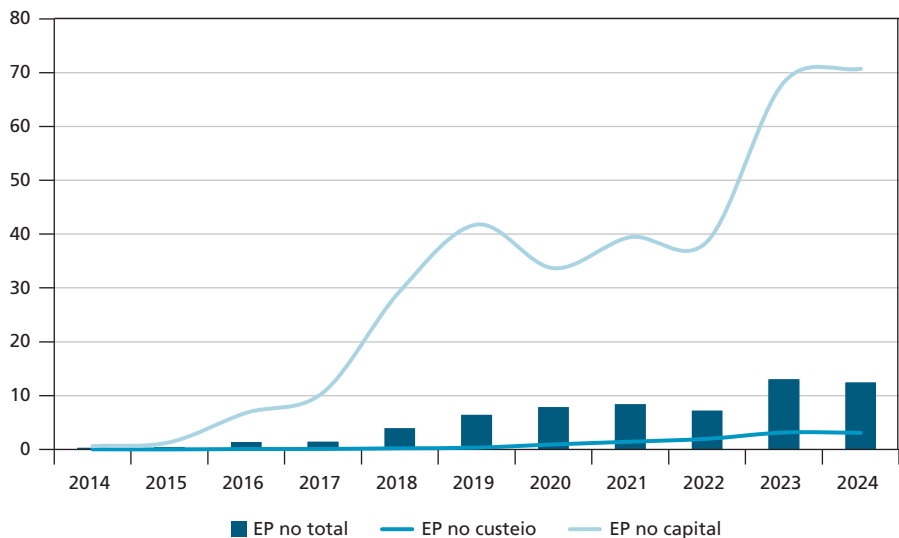
GRÁFICO 5

Participação das EPs nas despesas discricionárias de custeio, capital e total
(Em %)

5A – Universidades federais



5B – Institutos federais



Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

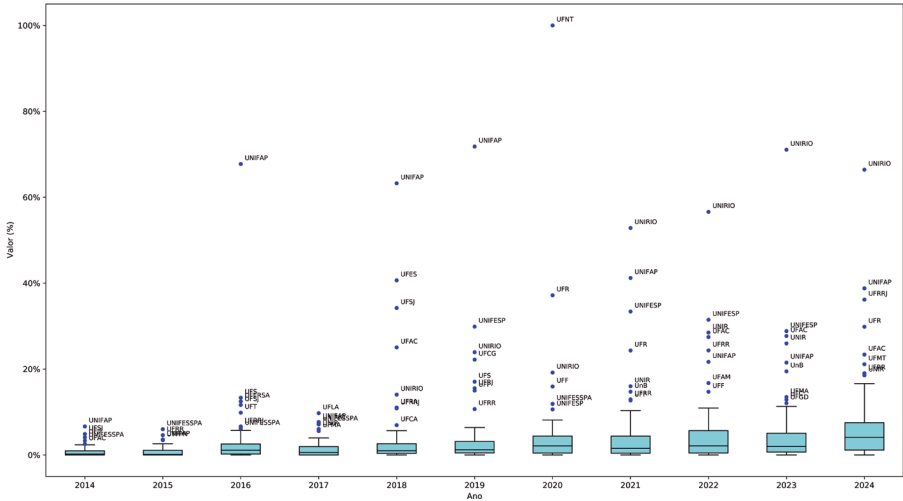
Elaboração dos autores.

Em termos proporcionais, o peso das EPs no orçamento do capital é particularmente expressivo. Nas universidades, elas chegaram a responder por mais de 40% das despesas de capital em anos como 2019 e 2024. Nos institutos federais, essa proporção foi ainda mais elevada, aproximando-se de 70% nos anos finais da série. Por sua vez, no custeio, o crescimento foi mais gradual, mas contínuo, especialmente nas universidades. Isso não significa que o orçamento discricionário dessas instituições tenha passado a depender majoritariamente de emendas; significa, isto sim, que sua presença já se tornou decisiva em segmentos específicos do gasto, sobretudo nos investimentos.

Para encerrar a dimensão fiscal, convém voltar à trajetória agregada da distribuição entre instituições. Os gráficos 6 e 7 cumprem esse papel ao apresentarem, separadamente para universidades e institutos federais, diagramas de caixa (também usualmente chamados de *boxplots*) para cada ano da série e para o consolidado do período. Com isso, é possível observar não apenas a elevação da participação das EPs, mas também a persistência de forte dispersão e a recorrência de casos extremos ao longo do tempo.

GRÁFICO 6

Diagramas de caixa das participações das EPs no orçamento total das universidades federais (2014-2024)



Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QV5%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

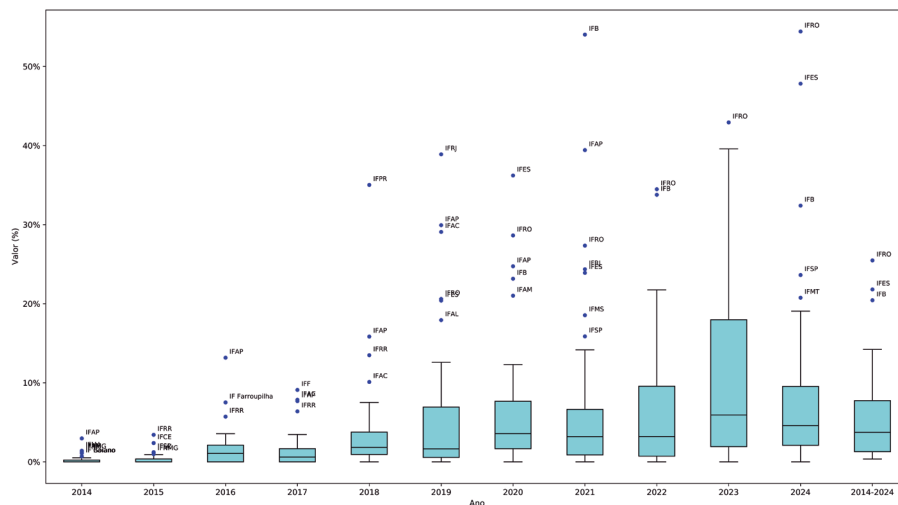
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Para melhor visualização, optou-se por excluir o caso da Universidade Federal do Norte do Tocantins (UNFT) no ano 2020, pois ela estava ainda em implantação e recebeu apenas recursos de EPs nesse ano, correspondendo a 100%.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

GRÁFICO 7

Diagramas de caixa das participações das EPs no orçamento total dos institutos federais (2014-2024)



Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. O gráfico apresenta os dados ano a ano para o período 2014 a 2024 e consolidado do período.

2. Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A leitura dos diagramas de caixa segue a convenção estatística usual: a linha central indica a mediana, as caixas delimitam o intervalo interquartil e os pontos externos destacam *outliers*. No caso das universidades, o diagrama agregado revela mediana relativamente baixa, de 2,2%, com primeiro quartil em 1,0% e terceiro quartil em 4,1%, mas acompanhado de número expressivo de valores discrepantes. Entre os casos que mais se afastam do conjunto, destacam-se universidades da região Norte – em especial Unifap, UFR, Ufac, Universidade Federal de Rondônia (Unir) e Universidade Federal de Roraima (UFRR) – e, em menor medida, instituições do Sudeste que parecem conseguir, a julgar por esses resultados, elevada visibilidade política, como Unirio e Unifesp, ambas com estrutura *multicampi* nas duas maiores regiões metropolitanas brasileiras. A visualização ano a ano mostra que essa heterogeneidade não é episódica: ela reaparece em vários momentos da série, ainda que com intensidade variável.

Nos institutos federais, a dispersão agregada é menor, mas ainda significativa. No consolidado do período, a mediana atinge 3,7%, com primeiro quartil em 1,3% e terceiro quartil em 7,8%. Os *outliers* são menos numerosos que nas universidades, mas nem por isso são irrelevantes. Ifro, Ifes e IFB destacam-se no agregado, enquanto os diagramas anuais mostram que, sobretudo a partir do fim

da década de 2010, a cauda superior da distribuição se alonga e passa a incorporar mais casos de participação elevada das EPs. Em conjunto, os gráficos 6 e 7 reforçam a conclusão de que o avanço das emendas ocorreu de maneira marcadamente desigual entre instituições, o que será mais bem explorado na subseção seguinte.

Em síntese, a dimensão fiscal permite destacar três resultados principais. Primeiramente, as EPs cresceram de forma contínua e passaram a ocupar parcela maior das despesas discricionárias, sobretudo nos institutos federais. Em segundo lugar, a função das EPs permaneceu concentrada no orçamento de capital, embora o custeio tenha ganhado espaço, especialmente nas universidades. E o terceiro resultado refere-se ao fato de que esse avanço ocorreu de modo heterogêneo, tanto entre instituições quanto ao longo do tempo, sem convergir para um padrão distributivo homogêneo.

4.3 Dimensão distributiva: desigualdade na distribuição dos recursos *per capita*

Em termos distributivos, pode-se dizer que, grosso modo, as EPs parecem introduzir uma lógica menos padronizada que aquela operada pelas matrizes Andifes e Conif, costumeiramente utilizadas pelo MEC para distribuir entre as redes federais de ensino, a partir de parâmetros objetivos, a parcela discricionária de seu orçamento anual alocada às universidades e aos institutos federais. As medidas descritivas e de dispersão mostram, ano após ano, que os valores *per capita* oriundos das emendas apresentam maior variabilidade, distância mais pronunciada entre média e mediana e diferenças extremas mais elevadas entre decis e percentis superiores. Posto isso, ainda que as EPs representem parcela minoritária do orçamento discricionário total, sua expansão tende a ampliar a heterogeneidade entre universidades e institutos federais.¹⁰

As tabelas 1 e 2 sintetizam esse contraste para universidades e institutos federais, respectivamente, a partir de cinco estatísticas: i) primeiro quartil; ii) mediana; iii) terceiro quartil; iv) percentil 90; e v) coeficiente de variação (CV). O padrão é bastante claro ao longo de toda a série. Nas duas redes, os valores *per capita* oriundos das EPs exibem dispersão relativa muito superior àquela observada nas demais dotações do MEC. Isso aparece tanto nos CVs sistematicamente mais elevados quanto na maior distância entre a mediana e os percentis. A distribuição das EPs é marcada por cauda superior mais alongada e por presença mais frequente de casos que se afastam nitidamente do centro da distribuição, em comparação com a distribuição das demais dotações do MEC.

10. A preocupação com os efeitos distributivos das EPs sobre o orçamento da educação também aparece em outros níveis e canais de alocação federal. No caso das emendas ao FNDE, conforme capítulo 6 deste livro, os autores identificam distribuição espacial altamente concentrada e pouco aderente a critérios redistributivos estritos, resultado que reforça a pertinência de examinar, também no âmbito das universidades e dos institutos federais, em que medida a expansão das emendas tensiona padrões técnico-administrativos de repartição dos recursos.

No caso das universidades (tabela 1), a mediana dos valores *per capita* provenientes das EPs aumentou ao longo dos anos, mas os percentis superiores crescem de forma muito mais intensa, o que evidencia forte concentração relativa desses recursos em um subconjunto de instituições. Em 2024, por exemplo, a mediana das EPs *per capita* foi de R\$ 262, ao passo que o percentil 25 foi de 40% desse valor (R\$ 107) e o percentil 90 foi sete vezes maior (R\$ 1.865), diferença muito superior à observada nas dotações regulares do MEC. Nestas, a distribuição permanece bem mais comprimida: a mediana foi de R\$ 6.735 e o percentil 90, de R\$ 8.878 (apenas 30% maior). O contraste é ainda mais eloquente quando se observa o CV, que alcança 200,0 nas EPs, contra 37,3 nas dotações do MEC. Isso sugere que, mesmo quando o valor médio das emendas cresce, ele o faz de forma muito desigual entre instituições.

TABELA 1
Síntese distributiva das despesas discricionárias *per capita* das universidades federais, segundo a origem dos recursos (2014-2024)

Ano	EP	EP	EP	EP	EP CV	MEC	MEC	MEC	MEC	MEC CV	Total	Total	Total	Total	Total CV
	P25	P50	P75	P90		P25	P50	P75	P90		P25	P50	P75	P90	
	R\$					R\$					R\$				
2014	0	25	128	311	184,67	9.397	12.457	15.997	25.787	52,50	9.453	12.732	16.090	26.290	52,47
2015	0	10	95	270	204,78	8.373	10.191	13.350	19.646	43,57	8.373	10.308	13.350	20.024	43,58
2016	22	95	336	777	426,57	8.079	10.007	12.406	16.424	38,86	8.380	10.331	12.963	17.231	39,07
2017	0	41	172	294	161,40	6.928	8.292	10.904	14.633	38,42	7.066	8.309	10.983	15.044	37,91
2018	31	83	194	1.040	280,56	6.775	7.857	9.809	12.196	34,56	6.965	8.194	10.522	12.903	32,96
2019	34	105	245	1.137	320,90	6.301	7.283	9.458	10.663	30,48	6.794	7.669	9.784	12.237	32,75
2020	34	145	319	615	164,44	6.052	7.256	8.818	10.399	28,56	6.106	7.552	8.862	10.920	27,99
2021	27	84	301	823	236,97	4.514	5.487	6.636	7.578	29,67	4.853	5.555	6.968	8.216	31,23
2022	31	135	354	929	228,85	4.855	5.961	7.075	7.923	27,26	5.107	6.257	7.366	9.716	28,96
2023	54	195	366	1.254	294,85	5.458	6.794	8.336	9.445	29,34	5.955	7.376	8.940	10.210	31,70
2024	107	262	561	1.865	200,02	5.397	6.735	8.102	8.878	37,26	5.909	7.324	8.649	10.164	36,83

Fonte: Siop/MPOG; Censo da Educação Superior/Inep – Matrículas. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06; <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.
Obs.: despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

No caso dos institutos federais (tabela 2), o padrão é semelhante, embora com algumas especificidades. Também aqui as EPs apresentam dispersão muito mais elevada que os repasses regulares do MEC, mas a cauda superior da distribuição se alonga mais claramente a partir de 2019, acompanhando o avanço mais forte dessas emendas no orçamento da rede. Em 2024, a mediana das EPs *per capita* foi de R\$ 258, enquanto o percentil 90 chegou a R\$ 1.340, com CV de 185,3. Nas dotações do MEC, em contraste, a mediana foi de R\$ 5.073 e o percentil 90, de R\$ 6.351, com CV de 16,4. Assim como nas universidades, o total das despesas

discrecionárias *per capita* permanece menos desigual que as EPs isoladamente, o que se explica pelo peso ainda predominante das demais dotações do MEC no orçamento discrecionário das instituições.

TABELA 2
Síntese distributiva das despesas discrecionárias *per capita* dos institutos federais, segundo a origem dos recursos (2014-2024)

Ano	EP P25	EP P50	EP P75	EP P90	EP CV	MEC P25	MEC P50	MEC P75	MEC P90	MEC CV	Total P25	Total P50	Total P75	Total P90	Total CV			
	R\$					R\$					R\$							
2014	0	0	45	202	241,51	13.374	15.173	19.733	24.771	34,60	13.374	15.173	19.758	24.771	34,62			
2015	0	0	49	120	202,70	8.694	10.476	11.697	14.380	23,16	8.755	10.476	11.707	14.402	23,15			
2016	0	70	225	306	150,14	6.960	7.982	9.076	10.963	27,31	7.195	8.059	9.335	11.098	27,31			
2017	0	45	138	537	158,24	6.033	6.660	8.075	8.989	23,55	6.112	6.980	8.401	8.989	23,58			
2018	66	121	225	792	157,39	5.622	6.218	6.809	8.265	20,36	5.757	6.401	7.426	8.744	19,56			
2019	41	105	558	1.608	173,51	5.431	6.013	6.864	7.739	18,90	5.579	6.249	7.696	9.529	23,22			
2020	106	208	466	1.814	148,51	4.859	5.362	6.458	7.212	25,61	5.140	5.979	6.962	9.114	27,67			
2021	43	142	376	1.407	191,84	3.611	4.163	4.817	5.807	27,59	3.915	4.579	5.417	7.801	28,73			
2022	34	142	520	943	155,63	4.311	4.628	5.345	6.039	17,52	4.553	4.890	5.826	6.502	17,96			
2023	102	354	937	2.158	134,41	4.605	5.161	5.877	6.537	15,73	4.991	5.696	6.546	8.400	21,20			
2024	101	258	581	1.340	185,27	4.571	5.073	5.667	6.351	16,35	5.116	5.518	6.310	6.721	23,07			

Fonte: Siop/MPOG; Censo da Educação Superior e da Educação Básica/Inep – Matrículas. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06; <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>; e <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

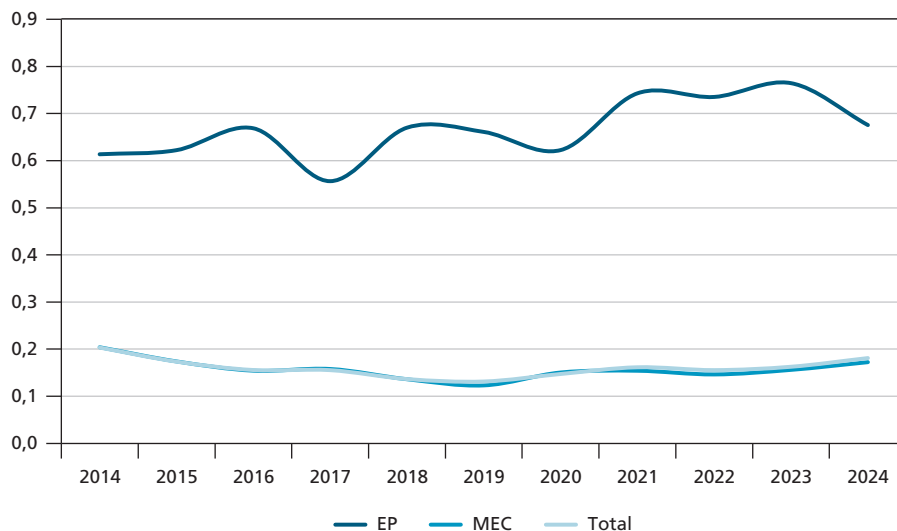
Obs.: Despesas empenhadas, em valores em reais referentes a dezembro de 2024, deflacionados pelo IPCA médio.

Esses resultados descritivos ganham maior nitidez quando se observam as trajetórias do coeficiente de Gini ao longo do período (gráfico 8). É nesse ponto que a comparação entre as diferentes fontes de recursos se torna mais contundente: enquanto as EPs apresentam níveis elevados e persistentes de desigualdade distributiva, as dotações discrecionárias do MEC permanecem relativamente mais homogêneas nas duas redes. O resultado é consistente com a interpretação de que as emendas obedecem a uma lógica distributiva distinta daquela operada pelo orçamento técnico-administrativo do ministério.

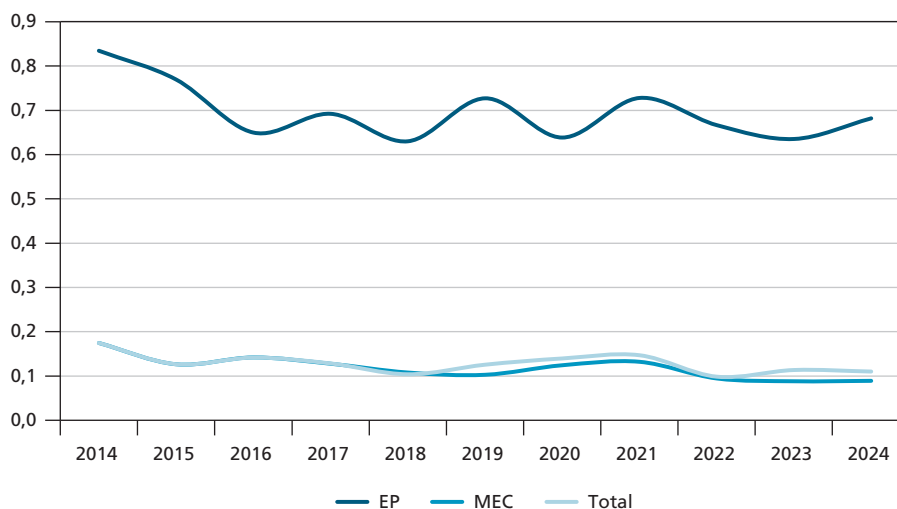
GRÁFICO 8

Coeficiente de Gini das despesas discricionárias *per capita*, segundo a origem dos recursos (2014-2024)

8A – Universidades federais



8B – Institutos federais



Fonte: Siop/MPOG; Censo da Educação Superior e da Educação Básica (Inep) – Matrículas.
Elaboração dos autores.

O gráfico 8 mostra que, nas universidades, o coeficiente de Gini das EPs já parte de patamar elevado e se intensifica ao longo da série, alcançando valores próximos de 0,8 nos anos mais recentes. Nos institutos federais, a desigualdade também

é alta, embora com maior oscilação, situando-se em patamares que permanecem muito superiores aos observados nas dotações regulares do MEC. Estas, por sua vez, exibem trajetória bem mais estável e comprimida, em geral com coeficientes baixos, compatíveis com um padrão de distribuição mais previsível e menos concentrado. A desigualdade do total também cresce, mas em magnitude bem menor que aquela observada nas EPs isoladamente, o que reforça a ideia de que a lógica distributiva destas últimas tensiona, sem substituir, a lógica mais padronizada dos repasses ministeriais.

A interpretação substantiva desse resultado exige articular distribuição orçamentária e estrutura político-institucional. Como o valor potencial das emendas é definido por parlamentar e por bancada estadual, e não por população, porte da rede ou indicadores de necessidade educacional, é plausível supor que sua distribuição agregada reproduza assimetrias da representação federativa e das estratégias territoriais de alocação de recursos. Isso ajuda a compreender por que determinadas instituições aparecem recorrentemente entre os casos mais favorecidos em termos *per capita*, sem que se pretenda estabelecer aqui uma inferência causal estrita. Trata-se, antes, de uma interpretação coerente com o desenho institucional das emendas e com a literatura sobre o tema.

Esse achado, contudo, requer leitura normativa cuidadosa. Maior igualdade distributiva entre instituições não é, por si só, sinônimo automático de melhor alocação, já que universidades e institutos federais diferem em porte, perfil de oferta, custos e necessidades de infraestrutura. Algum grau de diferenciação pode ser justificável sob a ótica da eficiência. O ponto relevante é outro: as EPs tampouco parecem obedecer a critérios técnico-administrativos transparentes que permitam associar sua desigualdade a objetivos explícitos de eficiência ou de correção de desigualdades prévias. A tensão analítica, portanto, não é simplesmente entre igualdade e desigualdade, mas entre uma diferenciação fundada em parâmetros conhecidos e outra orientada predominantemente pela lógica política de destinação territorial dos recursos.

Em síntese, a dimensão distributiva indica que a expansão das EPs não apenas elevou o peso relativo dessa fonte no orçamento discricionário das instituições federais de ensino, mas também introduziu maior heterogeneidade na distribuição dos recursos entre elas. Ainda que o efeito sobre a distribuição total permaneça moderado, em razão do peso ainda predominante das demais dotações do MEC, as emendas se destacam como mecanismo complementar marcadamente desigual.

5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo examinou os efeitos da expansão das EPs sobre o orçamento discricionário das universidades federais e dos institutos federais entre 2014 e 2024, em contexto de retração das dotações regulares do MEC. Os resultados permitem

responder às duas questões formuladas na introdução, uma de natureza fiscal e outra de natureza distributiva.

Do ponto de vista fiscal, os achados mostram que as EPs se tornaram fonte complementar cada vez mais relevante para o financiamento das duas redes, mas não foram capazes de compensar, no agregado, a compressão das dotações discricionárias regulares do MEC ao longo do período. Em ambas as redes, o peso das emendas cresceu em contexto de queda do orçamento ordinário, o que ampliou sua importância relativa sem reverter a trajetória geral de restrição orçamentária. Esse reforço foi particularmente importante nas despesas de capital, sobretudo nos institutos federais, embora nas universidades se observe, nos anos mais recentes, crescimento também expressivo das EPs direcionadas ao custeio.

Essa conclusão, contudo, exige qualificação importante. Embora, no agregado, as EPs ainda representem parcela relativamente pequena das despesas discricionárias do MEC com universidades e institutos federais, no plano de instituições específicas e de certos componentes do gasto, seu efeito pode ser bastante significativo. À medida que o valor real das dotações discricionárias regulares se contraiu ao longo da série, parte dessas instituições parece ter passado a perceber as emendas como um caminho – ainda que longe do ideal – para compensar parcialmente a perda de capacidade orçamentária. Os dados sugerem que isso ocorreu sobretudo nas despesas de capital, nas quais o peso relativo das EPs se tornou particularmente elevado, mas também, de forma crescente, no custeio, especialmente nas universidades. Em outras palavras, as emendas não substituem o orçamento discricionário elaborado pelo Poder Executivo, mas podem funcionar, em situações concretas, como mecanismo de recomposição parcial de margens de funcionamento e investimento que o orçamento regular deixou de assegurar.

A análise também mostrou que esse avanço das EPs não ocorreu de forma homogênea entre instituições. Ao contrário, tanto a participação das emendas no orçamento discricionário total quanto sua incidência sobre custeio e capital variaram fortemente entre universidades e institutos federais e ao longo do tempo. Isso significa que o fortalecimento do papel do Legislativo na alocação de recursos não apenas alterou a composição dos gastos discricionários, mas o fez por meio de um mecanismo marcado por elevada seletividade institucional e territorial.

Do ponto de vista distributivo, os resultados são igualmente claros. A distribuição das EPs é muito mais desigual que a das demais dotações do MEC. Os dados reportados neste capítulo mostram que as emendas obedecem a uma lógica alocativa distinta, mais sensível à estrutura de representação política e às estratégias territoriais de destinação de recursos que aos critérios técnico-administrativos utilizados pelo Executivo. Nas universidades, isso aparece tanto na recorrência de instituições da região Norte entre os casos mais favorecidos quanto na presença de algumas instituições do Sudeste com

elevada centralidade política e visibilidade territorial. Nos institutos federais, a desigualdade também é pronunciada, embora os casos extremos se distribuam de forma menos redutível a um único padrão regional. Em ambos os casos, a comparação com as dotações regulares do MEC sugere contraste nítido entre uma distribuição relativamente mais padronizada e outra muito mais heterogênea.

Em conjunto, os achados indicam que as EPs não compensam a queda observada na execução das despesas discricionárias repassadas pelo MEC às instituições federais de ensino, mas se afirmam como fonte de alternativa de recursos cada vez mais relevante nesse contexto de restrições orçamentárias, cujo acesso é marcadamente desigual. Isso significa que o fortalecimento do papel do Legislativo na alocação de recursos não é neutro do ponto de vista da equidade. Ao introduzir uma lógica distributiva distinta daquela operada pelas matrizes utilizadas pelo MEC, a expansão das emendas tende a ampliar a heterogeneidade entre instituições e regiões, sobretudo em um ambiente de restrição fiscal persistente. Ainda assim, essa conclusão não deve ser lida como defesa de homogeneidade absoluta na distribuição dos recursos. Universidades e institutos diferem em porte, perfil de oferta, custos e necessidades de infraestrutura, de modo que algum grau de diferenciação pode ser justificável, tal como já ocorre nas matrizes de distribuição de recursos baseadas no cálculo do aluno equivalente. O ponto central é outro: na comparação entre MEC e EPs, apenas o primeiro dispõe de parâmetros técnico-administrativos explícitos para justificar diferenciações alocativas.

Os resultados também sugerem agenda de pesquisa adicional. Estudos futuros podem aprofundar a investigação sobre os mecanismos institucionais e políticos que favorecem determinadas instituições na captação de EPs, bem como examinar em maior detalhe a atuação de bancadas estaduais, lideranças partidárias e redes locais de intermediação política. Também seria útil investigar em que medida as emendas vêm sendo incorporadas às estratégias de gestão das universidades e dos institutos federais, sobretudo em contexto de crescente fragilidade do orçamento discricionário regular. Em perspectiva mais ampla, os achados reforçam a conveniência de uma agenda de pesquisa mais ampla, que promova maior aproximação entre economia do setor público, orçamento da educação e literatura de ciência política sobre orçamento impositivo, representação federativa e alocação territorial de recursos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. **Revertendo a delegação**: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2025. 56 p. (Texto para Discussão, n. 3163).

AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. **Matriz de alocação de recursos para as IFES**. Brasília: Andifes, 1994.

BIELSCHOWSKY, C. E.; AMARAL, N. C. O custo do aluno das 2.537 instituições de educação superior brasileiras: cai um mito? **Educação e Sociedade**, v. 43, e243866, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.243866>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 ago. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2015. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2015b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui o regime fiscal sustentável, altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 ago. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual do acompanhamento das despesas discricionárias**. Brasília: SOF, 2025. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acompanhamento_despesas_discricionarias%3Amanual_despesas_discricionarias. Acesso em: 25 mar. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Emendas parlamentares. **Portal da Transparência**, Brasília, [s. d.]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>. Acesso em: 25 mar. 2026.

CONIF – CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA. **Metodologia de composição e cálculos**: matriz orçamentária da rede de ensino profissional e tecnológico de 2022. Brasília: Conif, 2022. Disponível em: https://proad.ifmt.edu.br/media/filer_public/cb/e2/cbe2ae3b-f423-4645-8690-06ee86266c1a/metodologia_da_matriz_2022_final.pdf. Acesso em: 23 fev. 2026.

COSTA, J. C. *et al.* **Expansão da educação superior e progressividade do investimento público**. Brasília: Ipea, fev. 2021. (Texto para Discussão, n. 2631). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10500/1/td_2631.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

COSTA, S. C.; RAUPP, F. M. Avaliação do custo por aluno em um instituto federal de educação. **Diálogo**, n. 52, p. 1-14, jul. 2023. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9050683.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2026.

DAROS, M. A. Expansão para quem? Institutos Federais e acesso à educação em perspectiva. **Serviço Social e Sociedade**, v. 146, n. 3, e-6628346, p. 1-21, 2023.

FARIA, R. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

FAVERI, D. B.; PETTERINI, F. C.; BARBOSA, M. P. Uma avaliação do impacto da política de expansão dos Institutos Federais nas economias dos municípios brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 50, p. 125-147, jan.-jun. 2018.

PERES, F. F. Como interpretar (e construir) um gráfico *boxplot*? **Fernanda Peres**: estatística aplicada à vida real, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://fernandafperes.com.br/blog/interpretacao-boxplot/>. Acesso em: 18 dez. 2025.

ROSSI P.; DWECK E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. 1-5, 2016.

SCHMIDT, S. Caminho alternativo. **Revista Pesquisa Fapesp**, n. 354, p. 30-34, 2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/emendas-parlamentares-sao-usadas-como-recurso-complementar-para-universidades-publicas/>.

STF julga orçamento secreto inconstitucional. **STF**, Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento--secreto-inconstitucional/>. Acesso em: 28 nov. 2024.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf>. Acesso em: 29 nov. 2024.

VAZQUEZ, D. A. **Execução federal sob regulação federal**: impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros. São Paulo: Annablume, 2012.

VAZQUEZ, D. A. Mecanismos institucionais de regulação federal e seus resultados nas políticas de educação e saúde. **Dados**, v. 57, n. 4, p. 969-1005, 2014.

VAZQUEZ, D. A.; FONSECA, S. L. D. Emendas parlamentares ao orçamento do Ministério da Educação (2014-2025). In: RIBEIRO, J. A. C.; VIEIRA, F. S.; NASCIMENTO, P. M. (org.). **Emendas parlamentares nas áreas sociais**. Brasília: Ipea, 2026.

VAZQUEZ, D. A.; SCHLEGEL, R. Do bolsa família ao arcabouço fiscal: perspectivas sobre a agenda social do terceiro governo Lula. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, p. 1-7, 2023.

APÊNDICE A

Este apêndice reúne duas tabelas com a relação completa das universidades federais e dos institutos federais considerados no estudo, ordenadas pela participação média das emendas parlamentares (EPs) nas despesas discricionárias totais no período de 2014 a 2024. Além da coluna consolidada do período, as tabelas apresentam os percentuais anuais, permitindo identificar tanto a posição relativa de cada instituição no conjunto da série quanto as oscilações observadas ao longo do tempo. Células vazias indicam instituições ainda em implantação ou sem orçamento próprio no respectivo ano; valores iguais a 0% indicam ausência de participação de EP no exercício correspondente.

TABELA A.1
Participação das EPs nas despesas discricionárias totais das universidades federais (2014-2024)
(Em %)

	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
1	Unifap	7	4	68	8	63	72	8	41	22	22	39	45
2	Unirio	0	0	5	7	14	24	19	53	57	71	66	41
3	UFR						0	37	24	0	0	30	18
4	Unifesp	2	2	3	2	5	30	11	33	31	29	7	14
5	Ufac	3	2	3	2	25	6	2	10	27	28	23	13
6	Unir	0	0	2	6	3	3	4	16	29	26	19	11
7	UFRRJ	1	0	7	2	11	3	4	4	9	11	36	10
8	UFRR	1	5	1	2	5	11	4	13	24	5	19	8
9	UFF	2	1	2	3	5	15	16	13	15	10	7	8
10	Ufes	0	0	1	1	41	1	1	5	4	5	11	8
11	Unifesspa	3	6	6	7	6	6	12	9	7	5	12	7
12	UFSJ	5	2	12	2	34	1	0	1	0	1	3	7
13	UnB	1	1	0	1	1	1	1	15	10	19	16	6
14	UFS	2	2	13	1	1	17	7	7	5	5	4	6
15	UFCG	2	1	2	0	0	22	2	1	6	5	5	5
16	UFRJ	0	1	3	2	2	16	3	4	3	3	11	5
17	UFMS	0	0	1	1	1	2	1	7	11	10	10	4
18	UFGD	0	0	0	0	0	1	0	0	7	12	17	4
19	Ufersa	0	0	12	2	3	1	3	3	2	4	8	4
20	UFNT							100	5	3	0	5	4
21	UFT	0	1	10	0	1	2	3	3	3	3	11	4
22	UFMT	0	0	0	0	0	0	0	2	1	11	21	4
23	UFMA	0	2	1	6	1	0	0	0	2	13	6	3

(Continua)

(Continuação)

	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
24	Ufam	2	2	1	0	1	3	3	1	17	1	6	3
25	Ufra	1	0	1	2	11	2	5	2	0	0	5	3
26	UFCA	0	0	0	0	7	0	7	5	8	1	4	3
27	UFABC	0	0	2	3	1	2	6	4	3	6	10	3
28	UTFPR	1	3	2	0	0	4	5	1	1	5	6	3
29	UFC	0	0	4	0	1	1	1	1	1	13	3	3
30	Unilab	0	0	0	0	1	1	5	4	1	1	15	3
31	UFPA	2	0	1	1	3	4	5	4	3	5	1	2
32	UFRN	0	0	4	0	1	1	6	2	7	2	4	2
33	UFSCar	2	3	1	2	3	1	0	0	4	5	5	2
34	UFMG	0	0	1	2	1	1	1	10	2	3	5	2
35	UFSC	0	2	3	3	1	4	4	1	0	2	3	2
36	UFRB	0	0	1	1	1	2	5	4	3	3	3	2
37	Unipampa	1	1	0	0	0	1	0	1	6	5	5	2
38	Ufopa	0	0	4	1	0	1	5	1	4	2	0	2
39	UFFS	0	0	2	0	3	3	2	2	2	1	6	2
40	UFPE	0	0	1	0	0	0	2	8	2	2	2	2
41	UFBA	1	1	3	2	3	2	3	1	1	1	2	2
42	UFPB	1	0	1	0	1	0	1	0	6	4	3	2
43	UFPI	1	0	6	4	1	0	0	2	0	0	0	1
44	UFVJM	0	0	0	0	1	4	4	1	0	0	6	1
45	UFG	0	0	1	0	2	2	2	3	3	2	2	1
46	Ufla	0	0	0	10	0	1	0	1	0	1	0	1
47	UFPR	0	0	0	0	0	1	1	1	2	2	5	1
48	UFSB	2	0	2	0	1	6	0	0	2	0	0	1
49	UFDP						0	0	0	1	0	4	1
50	Ufal	0	0	0	0	2	1	1	2	2	1	2	1
51	UFCAT						1	4	0	0	2	0	1
52	UFJF	4	1	0	1	1	1	2	0	0	1	0	1
53	UFRGS	0	0	0	0	0	0	1	3	1	2	3	1
54	Unifal	0	0	0	0	0	0	3	0	4	1	2	1
55	UFTM	0	0	1	1	0	0	0	4	2	0	1	1
56	Univasf	1	0	0	0	1	1	1	0	1	4	1	1
57	UFRPE	0	1	0	0	0	1	2	1	1	1	2	1
58	UFPEl	0	0	0	0	0	1	2	0	1	1	3	1
59	Furg	0	0	0	1	0	1	1	1	0	2	3	1
60	Ufob	0	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	1
61	Ufop	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	0	1

(Continua)

(Continuação)

	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
62	UFJ						0	3	0	0	0	0	1
63	UFV	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	1	0
64	UFU	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
65	UFCSPA	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
66	UFSM	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
67	Ufape						0	0	2	0	0	0	0
68	Unifei	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
69	Unila	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	Média BR	0,8	0,7	3,4	1,3	4,4	5,7	3,3	5,9	6,0	7,1	7,9	3,8

Fonte: Siop/MPOG. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Células vazias indicam instituições ainda em implantação ou sem orçamento próprio no respectivo ano; valores iguais a 0% indicam ausência de participação de EP no exercício correspondente.

2. Os valores percentuais referem-se aos anos entre 2014 e 2024 e para o período consolidado.

3. Unifap – Universidade Federal do Amapá; Unirio – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro; UFR – Universidade Federal de Rondonópolis; Unifesp – Universidade Federal de São Paulo; Ufac – Universidade Federal do Acre; Unir – Universidade Federal de Rondônia; UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; UFRR – Universidade Federal de Roraima; UFF – Universidade Federal Fluminense; Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo; Unifesspa – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará; UFSJ – Universidade Federal de São João Del Rey; UnB – Universidade Federal de Brasília; UFS – Universidade Federal de Sergipe; UFCG – Universidade Federal de Campina Grande; UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro; UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; UFGD – Fundação Universidade Federal da Grande Dourados; Ufersa – Universidade Federal Rural do Semi-Árido; UFNT – Universidade Federal do Norte do Tocantins; UFT – Universidade Federal do Tocantins; UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso; UFMA – Universidade Federal do Maranhão; Ufam – Universidade Federal do Amazonas; Ufra – Universidade Federal Rural da Amazônia; UFCA – Universidade Federal do Cariri; UFABC – Universidade Federal do ABC; UTFPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná; UFC – Universidade Federal do Ceará; Unilab – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; UFPA – Universidade Federal do Pará; UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte; UFSCar – Universidade Federal de São Carlos; UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais; UFSB – Universidade Federal de Santa Catarina; UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Unipampa – Universidade Federal do Pampa; Ufopa – Universidade Federal do Oeste do Pará; UFFS – Universidade Federal da Fronteira Sul; UFPE – Universidade Federal do Pernambuco; UFBA – Universidade Federal da Bahia; UFPB – Universidade Federal da Paraíba; UFPI – Universidade Federal do Piauí; UFVJM – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri; UFG – Universidade Federal de Goiás; Ufla – Universidade Federal de Lavras; UFPR – Universidade Federal do Paraná; UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia; UFDPar – Universidade Federal do Delta do Parnaíba; Ufal – Universidade Federal de Alagoas; UFCAT – Universidade Federal de Catalão; UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora; UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Unifal – Universidade Federal de Alfenas; UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro; Univasf – Universidade Federal do Vale do São Francisco; UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco; UFPel – Universidade Federal de Pelotas; Furg – Universidade Federal do Rio Grande; Ufob – Universidade Federal do Oeste da Bahia; Ufop – Universidade Federal de Ouro Preto; UFJ – Universidade Federal de Jataí; UFV – Universidade Federal de Viçosa; UFU – Universidade Federal de Uberlândia; UFCSPA – Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre; UFSM – Universidade Federal de Santa Maria; Ufape – Universidade Federal do Agreste de Pernambuco; Unifei – Universidade Federal de Itajubá; e Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

TABELA A.2

Participação das EPs nas despesas discricionárias totais dos institutos federais (2014-2024)
(Em %)

#	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
1	Ifro	0,0	0,0	1,1	0,0	3,8	20,6	28,6	27,3	34,5	42,9	54,4	25,5
2	Ifes	0,0	0,0	2,8	1,7	6,4	20,4	36,2	23,9	21,8	39,6	47,8	21,8
3	IFB	0,0	0,0	3,5	0,6	6,5	3,0	23,2	54,0	33,8	33,3	32,4	20,4
4	Ifap	3,0	0,0	13,2	7,7	15,8	29,9	24,7	39,4	3,7	5,7	3,0	14,2
5	Ifac	0,0	0,3	2,2	7,9	10,1	29,1	6,4	10,8	4,6	20,3	13,2	10,3
6	IFSP	0,2	1,2	1,0	2,9	3,6	12,6	10,0	15,9	15,5	18,3	23,6	10,2
7	IFRJ	0,0	0,6	1,3	3,0	1,4	38,9	9,6	24,4	1,8	4,5	8,0	9,8
8	Ifam	1,3	0,2	2,2	3,2	2,5	11,0	21,0	2,8	8,8	25,5	7,0	8,9
9	IFRR	1,1	3,4	5,7	6,4	13,5	12,0	7,6	1,9	12,4	22,1	0,0	7,9
10	IFMS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	1,6	18,5	11,0	20,5	19,1	7,8
11	IFMT	0,0	0,0	0,0	0,7	1,8	0,9	0,0	4,9	0,0	32,2	20,8	7,6
12	IFPR	0,0	0,0	1,2	0,0	35,0	1,7	3,3	4,4	2,5	5,5	9,1	6,7
13	IFRN	0,0	0,0	0,0	3,5	3,6	1,0	12,3	3,3	14,1	18,9	9,7	6,3
14	IFPB	0,5	0,2	0,9	0,9	1,7	1,2	7,6	14,2	11,4	9,2	17,5	6,2
15	Ifal	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	17,9	0,4	3,9	1,2	12,9	14,5	5,3
16	IFF	0,0	0,5	0,8	9,1	7,5	4,5	7,7	4,8	3,3	9,7	6,0	4,9
17	IFNMG	1,2	1,0	0,8	0,5	4,1	4,3	8,5	7,1	4,7	6,2	7,5	4,3
18	IFMA	1,4	0,3	2,6	1,7	1,9	0,5	3,8	3,1	11,4	10,3	8,3	4,2
19	IFCE	0,2	2,4	1,2	1,0	2,8	2,1	3,5	1,4	3,3	16,9	5,0	4,0
20	IFPA	0,1	0,0	0,0	0,6	1,1	7,6	2,4	3,2	9,8	9,1	5,7	3,5
21	IFRS	0,0	0,0	0,0	0,6	2,3	4,8	2,6	1,1	4,6	3,7	4,5	2,3
22	IFFar	0,0	0,0	7,5	0,6	1,3	1,6	0,9	0,8	0,7	7,2	2,4	2,2
23	IF Sudeste MG	0,0	0,9	0,5	0,4	1,5	2,5	1,4	0,7	3,5	1,5	4,5	1,6
24	IF Goiano	0,7	0,4	1,4	1,6	3,9	5,0	3,7	0,2	0,0	0,0	0,0	1,5
25	IFG	0,5	0,0	1,2	0,0	3,0	1,3	5,6	4,4	0,0	0,0	1,6	1,5
26	Ifsul	0,0	0,0	0,0	1,0	1,3	1,6	1,3	1,9	0,8	7,6	0,7	1,4
27	Ifsuldeminas	0,0	0,0	0,4	0,4	0,4	0,0	2,6	5,4	3,0	3,8	0,8	1,4
28	IFBA	0,0	0,2	0,5	0,0	0,0	1,3	4,0	1,2	2,0	2,6	3,0	1,3
29	IFS	0,0	0,0	1,4	0,0	1,4	1,0	3,4	0,0	1,1	1,9	4,7	1,3
30	IFMG	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,2	2,4	3,1	1,5	2,8	2,5	1,3
31	IFTO	0,0	0,0	0,0	0,9	1,1	0,1	1,9	3,7	4,8	0,0	2,2	1,2
32	IFSC	0,0	1,2	3,6	0,3	0,9	0,4	4,3	0,0	0,0	0,4	0,0	1,0
33	IFSertãoPE	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	2,0	0,4	0,0	0,0	2,0	2,1	0,9
34	IF Baiano	0,7	0,1	2,0	0,6	0,0	0,5	3,6	1,0	0,0	0,0	1,0	0,8
35	IFPE	0,0	0,7	0,0	0,0	0,5	0,1	0,0	0,6	3,1	2,0	1,6	0,8

(Continua)

(Continuação)

#	Sigla	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2014-2024
36	IFTM	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	3,1	0,7
37	IFPI	0,0	0,0	0,3	0,8	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	2,5	0,4
38	IF Catarinense	0,0	0,3	1,2	0,8	0,9	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4
	Média BR	0,3	0,4	1,7	1,6	3,9	6,4	6,8	7,7	6,2	10,5	9,2	5,6

Fonte: Siop MPOG. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 22 maio 2026.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Células vazias indicam instituições ainda em implantação ou sem orçamento próprio no respectivo ano; valores iguais a 0% indicam ausência de participação de EP no exercício correspondente.

2. Os valores percentuais referem-se aos anos entre 2014 e 2024 e para o período consolidado.

3. Ifro – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Ifes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; IFB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Ifap – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Ifac – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; IFSP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; IFRJ – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Ifam – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; IFRR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; IFMS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; IFMT – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; IFPR – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; IFRN – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; IFPB – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Ifal – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; IFF – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; IFNMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas; IFMA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; IFCE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; IFPA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; IFRS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; IFFar – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; IF Sudeste MG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; IF Goiano – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; IFG – Instituto Federal de Goiás; Ifsul – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense; Ifsuldeminas – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; IFBA – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; IFS – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; IFMG – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; IFTO – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; IFSC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; IFSertãoPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; IF Baiano – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; IFPE – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia; IFTM – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; IFPI – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; e IF Catarinense – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense.

