

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3150

**QUALIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE
RECURSOS FEDERAIS ALOCADOS
POR EMENDAS PARLAMENTARES À
SAÚDE (2014-2024)**

**FILIPE MATHEUS SILVA CAVALCANTI
FABIOLA SULPINO VIEIRA**



**QUALIDADE DA INFORMAÇÃO SOBRE
RECURSOS FEDERAIS ALOCADOS POR
EMENDAS PARLAMENTARES À SAÚDE
(2014-2024)**

**FILIPE MATHEUS SILVA CAVALCANTI¹
FABIOLA SULPINO VIEIRA²**

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* filipe.cavalcanti@ipea.gov.br.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail:* fabiola.vieira@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenador-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Cavalcanti, Filipe Matheus Silva

Qualidade da informação sobre recursos federais alocados por emendas parlamentares à saúde (2014-2024) / Filipe Matheus Silva Cavalcanti, Fabiola Sulpino Vieira. – Brasília, DF: Ipea, 2025. 46 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3150).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Gastos em Saúde. 2. Orçamentos. 3. Qualidade da Informação. 4. Emendas Parlamentares. 5. Alocação de Recursos para Atenção à Saúde. 6. Governo Federal. 7. Sistema Único de Saúde. I. Vieira, Fabiola Sulpino. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 361.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

XCAVALCANTI, Filipe Matheus Silva; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Qualidade da informação sobre recursos federais alocados por emendas parlamentares à saúde (2014-2024). Brasília, DF: Ipea, ago. 2025. 46 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3150). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3150-port>

JEL: H51.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3150-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/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. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 MÉTODOS	9
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	12
3.1 Fontes de informação sobre EPs em saúde	12
3.2 Qualidade da informação	16
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	36
REFERÊNCIAS.....	38
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	46

SINOPSE

A alocação de recursos federais por emendas parlamentares (EPs) à saúde aumentou entre 2014 e 2024, em razão da instituição do orçamento impositivo de emendas individuais e de bancada, e da ampliação da execução de emendas de relator. Dada a expressiva participação das EPs no financiamento de despesas em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), e considerando o papel da União de utilizar as transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios como mecanismo para a redução de desigualdades em saúde no Brasil, é preciso realizar estudos a fim de investigar se tal intento está sendo alcançado. Mas, para tanto, informações de boa qualidade sobre as destinações por EPs são necessárias. Nesse contexto, este estudo tem os objetivos de identificar as principais fontes sobre EPs em saúde e analisar a qualidade das informações divulgadas. Foram mapeadas fontes de informação de acesso público, e a qualidade das informações obtidas foi avaliada considerando as seguintes dimensões: acessibilidade (facilidade de obtenção), clareza metodológica (existência de documentação e não ambiguidade dos critérios utilizados na produção dos dados), cobertura (abrangência das bases disponíveis) e consistência (confiabilidade das informações). Os resultados mostram que a falta de transparência na alocação de recursos federais por EPs ainda é uma questão relevante no Brasil, em virtude de problemas relacionados a todas as dimensões analisadas.

Palavras-chave: gastos em saúde; orçamentos; qualidade da informação; emendas parlamentares; alocação de recursos para a atenção à saúde; governo federal; Sistema Único de Saúde.

ABSTRACT

The allocation of federal resources through parliamentary amendments (PAs) to health increased between 2014 and 2024 due to the establishment of the mandatory budget for amendments, as well as the expansion of the execution of non-mandatory amendments. Given the significant participation of PAs in financing expenditures on Public Health Actions and Services (PHAS) and considering the role of the Federal Government in using resource transfers to states, the Federal District, and municipalities as a mechanism to reduce health inequalities in Brazil, it is necessary to conduct studies to investigate whether this goal is being achieved. However, for this, high-quality information on PA allocations is required. In this context, the aim of this study is to identify the main sources on health PAs and analyze the information quality. Publicly accessible information sources were mapped, and the quality of the obtained data was evaluated considering the following dimensions: accessibility (ease of obtaining), methodological clarity (existence of documentation and non-ambiguity of the criteria used in data production), coverage (extent of available databases), and consistency (reliability of the information). The results indicate that the lack of transparency in the allocation of federal resources through PAs remains a significant issue in Brazil, due to problems related to all the analyzed dimensions.

Keywords: health expenditures; budgets; information quality; parliamentary amendments; health care rationing; federal government; Unified Health System.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) atribuiu ao Poder Executivo a competência de elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) e ao Poder Legislativo a responsabilidade de analisá-lo e aprová-lo. Nessa ocasião, os parlamentares podem propor emendas ao orçamento público, desde que sejam compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e indiquem quais despesas programadas pelo Executivo serão anuladas para que ocorra alocação pelos parlamentares, ou corrijam algum erro ou omissão no Ploa (Brasil, 1988).

As emendas parlamentares (EPs) são categorizadas em quatro tipos, segundo o agente que as propõe: i) individuais: pelos parlamentares, individualmente, com o objetivo de destinar recursos para ações, programas e projetos; ii) de bancada estadual: pelas bancadas compostas pelos parlamentares de determinado estado; iii) de comissão: pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados¹ e do Senado Federal;² e iv) de relator: pelo relator do Ploa, que tem a função de analisar e elaborar parecer sobre a matéria (Brasil, 2006).

No âmbito da União, até 2013, as EPs eram incluídas no orçamento federal, mas não necessariamente empenhadas, sendo baixa a sua execução. Segundo Greggianin e Silva (2015), no período anterior a 2015, as emendas individuais eram executadas a cada ano em valor médio correspondente a 0,4% da receita corrente líquida (RCL) da União, incluindo os restos a pagar. O mesmo quadro se observava no orçamento do Ministério da Saúde (MS), dado que as EPs também dependiam das negociações entre os poderes Executivo e Legislativo para serem aprovadas e terem as despesas empenhadas e pagas (Lahud, 2016).

Como resposta a essa situação, em um momento de enfraquecimento do Executivo em relação ao Legislativo, causado por uma crise política e uma recessão econômica, o Congresso Nacional aprovou a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, inicialmente, por força da LDO de 2014 (Brasil, 2013) e, depois, por emenda à Constituição em 2015 (Brasil, 2015a), o que ficou conhecido como orçamento impositivo. Logo a seguir, em 2016, ampliou a impositividade de execução das emendas de bancada incluídas no anexo de metas e prioridades das LDOs (Brasil, 2015b) e, em 2019, tornou obrigatória a execução de todas as emendas de bancada (Brasil, 2019c).

1. Comissões permanentes da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/comissoes/comissoes-permanentes>.

2. Comissões permanentes do Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/24/senado-renova-presidencias-de-16-comissoes-permanentes>.

TEXTO para DISCUSSÃO

O orçamento impositivo afeta diretamente o financiamento federal do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outras razões, porque parte das emendas individuais, de forma obrigatória, e das emendas de bancada, de forma facultativa, é destinada pelos parlamentares ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde (ASPS), sendo essas despesas contabilizadas para fins de apuração do cumprimento da aplicação mínima da União em saúde. Atualmente, as emendas individuais devem ser executadas em valor correspondente a 2% da RCL do ano anterior ao do Ploa, sendo metade desse valor alocado às ASPS (Brasil, 2022c); e as emendas de bancada são de execução obrigatória em montante equivalente a 1% da RCL, podendo ser destinados até 50% desse montante ao financiamento de despesas em ASPS (Brasil, 2024g).

Embora o orçamento impositivo tenha contribuído significativamente para o aumento da execução de despesas em ASPS por EPs pelo MS a partir de 2016, ele sozinho não explica o crescimento da participação das emendas no total de despesas desse órgão. Também contribuíram para esse crescimento as emendas de relator. Em 2016, elas tiveram participação de 41% (R\$ 3,3 bilhões no total de R\$ 8,1 bilhões a preços de 2018) nas despesas em ASPS por EPs do MS (Piola e Vieira, 2019). Em 2021, alcançaram a maior participação no total de despesas por emendas desde 2014 (48,3% de R\$ 8,7 bilhões a preços de 2023) e foram executadas no valor de R\$ 7,6 bilhões (33% de R\$ 23,0 bilhões em emendas) em 2023, mesmo havendo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) para que se limitassem à realização de correções de erros e omissões no orçamento (Vieira, 2024).

A saúde tem sido uma área de política pública priorizada pelos parlamentares. Da despesa total por EPs do orçamento da União, as emendas ao orçamento federal na função saúde tiveram participação de 47,5% em 2014; chegaram a 64,1% em 2019; e apresentaram redução da participação, em 2023, para 50,9%. Em oito de dez anos do período de 2014 a 2023, tiveram participação superior a 45% da despesa total por emendas no orçamento federal.³ O montante expressivo de recursos alocados ao SUS por essa via vem preocupando pesquisadores e gestores públicos por seus possíveis impactos para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde (Ulinski *et al.*, 2024; Silva *et al.*, 2024). Em 2023, a participação das EPs nas despesas em ASPS do MS foi de 12,8%, sendo que, nas despesas discricionárias, as EPs corresponderam a 52,5% (Vieira, 2024).

3. Participações calculadas a partir de dados obtidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) do governo federal. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.

O art. 163-A da CF/1988 estabelece que a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios deverão divulgar dados contábeis, orçamentários e fiscais, “de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público” (Brasil, 1988). Apesar da clareza do texto constitucional, há evidências de descumprimento desse artigo, principalmente em se tratando de recursos destinados por EPs.

Desde 2021, a imprensa vem utilizando o termo “orçamento secreto” para designar a distribuição de bilhões de reais via EPs sem a divulgação de informações básicas acerca desses recursos, como o nome dos parlamentares autores das alocações, a finalidade de aplicação e o destino exato das verbas (Pires, 2024). A ausência dessas informações básicas dificulta a fiscalização pelos órgãos competentes, pela mídia e pela sociedade civil, a despeito do dever de todos os agentes do Estado de prestar contas dos recursos da coletividade sob sua responsabilidade. Também pode comprometer a qualidade de ações relacionadas à coordenação, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas. Ademais, foram identificados alguns casos suspeitos de desvio de recursos públicos envolvendo especificamente a área da saúde, incluindo fraude aos sistemas de informação do SUS, o que pode prejudicar o planejamento de políticas públicas (Pires, 2022). Por fim, ainda na área da saúde, diversos estudos têm demonstrado problemas em sistemas de informação orçamentária, como a falta de padronização metodológica para classificação das emendas, o que tem levado à subestimação dos valores reportados (Vieira, 2022; 2024).

Tudo isso tem motivado uma atuação mais incisiva do STF para fazer cumprir a norma constitucional pelos demais poderes da República, por meio principalmente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, que foi aberta justamente para averiguar a falta de transparência na destinação de recursos via EPs. A transparência, por sua vez, depende diretamente da disponibilidade e da qualidade das informações públicas, que possibilitam o acompanhamento e a fiscalização por parte da sociedade.

Na literatura do campo da ciência da informação, os dados são definidos como observações brutas sobre o mundo, os quais não possuem significado de forma isolada. Contudo, são relevantes porque, a partir deles, pode-se produzir informação que tenha significado e contexto, que, por sua vez, gere conhecimento, que é a informação processada pelos indivíduos (Belluzzo, 2017). De acordo com Barreto (1994), a informação é um instrumento modificador da consciência do homem e de seu grupo, capaz de trazer benefícios aos indivíduos e à sociedade, sendo a sua democratização necessária, o que requer iniciativas não apenas para ampliação do acesso a ela, mas também para que os indivíduos a utilizem. Em resumo, os dados produzem informação,

que, por seu turno, gera conhecimento (Oleto, 2006); para tanto, é preciso garantir que as informações sejam de boa qualidade.

Ainda que não exista consenso na literatura sobre o conceito de qualidade da informação, diversos autores realizaram o esforço de expressá-la por meio de dimensões, atributos ou características que possam ser mensurados, possibilitando sua avaliação (Neri, 2016). Para esse fim, são aplicados parâmetros sob duas abordagens principais: i) informação como produto, avaliando-se, por exemplo, sua abrangência, acessibilidade, atualidade, confiabilidade, precisão e validade; e ii) informação sob a perspectiva do usuário, analisando-se questões como a adequação da indexação e classificação, a eficácia, a eficiência da recuperação, o impacto, a relevância e seu valor de uso (Oleto, 2006). Nesse aspecto, as barreiras e os facilitadores para a obtenção de informações de boa qualidade devem ser levados em conta (Calazans, 2008).

Considerando que, nos últimos anos, informações divulgadas por órgãos da administração pública federal sobre a alocação de recursos por EPs têm sido objeto de crítica por parte da mídia, de organizações da sociedade civil e de pesquisadores, pelos motivos citados anteriormente, torna-se urgente a discussão sobre a qualidade das informações públicas sobre EPs no âmbito da União. Assim, este texto tem os objetivos de identificar as principais fontes sobre EPs em saúde e analisar a qualidade das informações divulgadas, com foco na facilidade de obtenção dos dados (acessibilidade), na existência de documentação e não ambiguidade dos critérios utilizados na produção dos dados (clareza metodológica), na abrangência das bases disponíveis (cobertura) e na confiabilidade das informações (consistência).

Além desta introdução, este texto está dividido em mais três seções. A seção 2 aborda os métodos utilizados neste trabalho. A seção 3 apresenta as principais bases encontradas relativas às EPs e discute a qualidade dos dados por meio de diversas métricas. Por fim, a seção 4 conclui e apresenta recomendações para ampliar a rastreabilidade dos recursos.

2 MÉTODOS

Realizou-se uma análise da qualidade da informação sobre a alocação de recursos federais por EPs à saúde, divulgada em portais e sistemas de informação de acesso público no período de 2014 a 2024. Esta análise teve por fundamento os princípios-chave do

novo serviço público (NSP), especialmente o da *accountability* e o do interesse público,⁴ os quais têm a finalidade de promover a dignidade e os valores sociais, e reafirmar os valores da democracia e da cidadania (Denhardt e Denhardt, 2007).

A *accountability* diz respeito à obrigação de os agentes do Estado prestarem contas dos recursos arrecadados da sociedade, tanto em relação ao uso desses recursos quanto aos resultados obtidos na implementação das políticas públicas (Siu, 2011). Segundo Denhardt e Catlaw (2017), no NSP, reconhece-se que a *accountability* não é simples. Ela é complexa porque os agentes estatais precisam lidar com controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e interesse público. Contudo, ela é fundamental para a reafirmação da democracia. Para isso, os agentes estatais devem dar atenção a constituições, estatutos legais, valores comunitários, normas políticas, padrões profissionais e interesses dos cidadãos, além do mercado.

O princípio da *accountability* para a democratização do Estado requer transparência nas ações dos agentes estatais. De acordo com Filgueiras (2011, p. 71), o conceito de *accountability* não diz respeito apenas à prestação de contas sob a perspectiva contábil, trata-se de um “processo político e democrático da autoridade por parte dos cidadãos”. A sua realização se dá com o aprimoramento da transparência, que significa diminuir as assimetrias de informação entre os agentes do Estado e os cidadãos, a fim de “reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre atos ilícitos cometidos no setor público” (Stiglitz, 1999⁵ *apud* Filgueiras, 2011, p. 72).

Em relação ao conceito de interesse público, no campo do direito administrativo, ele é definido como o interesse popular sobre o que se quer preservado ou promovido nas decisões públicas, segundo valores previamente estabelecidos, sendo capturado a partir de debates públicos. Não se trata do interesse de todos os cidadãos, uma vez que é despersonalizado, mas do interesse comum de uma coletividade de pessoas (Silva, 2000). No NSP, propõe-se que os agentes estatais o persigam, contribuindo para a formação de uma noção coletiva e compartilhada sobre o seu significado (Denhardt e Catlaw, 2017).

Assim, considerando que a transparência dos atos administrativos é um requisito para a *accountability*, que a busca pela realização do interesse público é obrigação dos

4. Além desses, o NSP propõe os seguintes princípios: i) servir cidadãos e não consumidores; ii) dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; iii) pensar estrategicamente, agir democraticamente; iv) servir em vez de dirigir; e v) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (Denhardt e Catlaw, 2017).

5. Stiglitz, J. *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford: Amnesty Lectures, 1999.

agentes estatais, em prol da democratização do Estado, e que há grande interesse de pesquisadores, de organizações da sociedade civil e da mídia brasileira sobre a alocação de recursos federais por EPs, faz-se necessário que o Estado disponha de sistemas e portais que deem acesso ao público a informações sobre as destinações de recursos públicos por essa via e que essas informações tenham boa qualidade.

Como dito anteriormente, a qualidade da informação pode ser avaliada por aspectos ou dimensões distintas (Oleto, 2006; Neri, 2016; Herre *et al.*, 2024; Lima *et al.*, 2009; Wilkinson *et al.*, 2016). Lima *et al.* (2009), baseadas em uma extensa revisão de literatura, identificaram as seguintes dimensões para avaliação da qualidade da informação de sistemas na área da saúde: acessibilidade, clareza metodológica, cobertura, completude, confiabilidade, consistência, não duplicidade, oportunidade e validade. Neste trabalho, foi delimitado um conjunto de quatro critérios para avaliação da qualidade da informação sobre a alocação de recursos via EPs à saúde. A escolha desses critérios, os quais serão listados a seguir, é justificada pela possibilidade de sua aplicação à avaliação dos principais sistemas e portais, de acesso público, que contêm informação sobre as EPs na área da saúde.

- 1) **Acessibilidade:** está relacionada com o “grau de facilidade e rapidez na obtenção dos dados ou informações (...), no trato (...) e na compreensão da informação” (Lima *et al.*, 2009, p. 2096).
- 2) **Clareza metodológica:** refere-se ao “grau no qual a documentação que acompanha o [sistema de informação] (...) descreve os dados sem ambiguidades, de forma sucinta, didática, completa e numa linguagem de fácil compreensão” (Lima *et al.*, 2009, p. 2096).
- 3) **Cobertura:** refere-se ao “grau em que estão registrados (...) os eventos do universo (escopo) para o qual foi desenvolvido” (Lima *et al.*, 2009, p. 2096).
- 4) **Consistência:** diz respeito ao “grau em que variáveis relacionadas possuem valores coerentes e não contraditórios” (Lima *et al.*, 2009, p. 2097).

Em relação aos critérios de consistência e cobertura, optou-se por discuti-los em uma seção conjunta, em razão da existência de dificuldades de realizar separações entre os conceitos. Por exemplo, nota-se que a divergência de valores pagos de emendas entre bases de dados pode indicar tanto um problema de consistência (uma vez que existem valores contraditórios para uma mesma variável) quanto de cobertura (uma vez que indica valores faltantes em um dos sistemas).

O estudo foi dividido em duas etapas. Primeiramente, foi realizado um levantamento de sistemas e bases de dados disponíveis em páginas oficiais do governo relacionadas à saúde ou a questões orçamentárias, que tratam de informações relativas a EPs ao orçamento do SUS. Em seguida, essas bases de dados foram avaliadas conforme os critérios de qualidade selecionados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Fontes de informação sobre EPs em saúde

Nesta subseção, são apresentadas as principais fontes de informação, de acesso público, acerca de EPs na área da saúde, com base em levantamento feito por este e outros trabalhos.

3.1.1 Siop

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) é responsável pelo desenvolvimento e manutenção do Siop. Ele é um sistema do governo federal para a gestão de processos orçamentários no âmbito da União. Desde 2012 há uma área chamada de Siop Acesso Público, que permite a consulta direta de dados orçamentários por meio do Painel de Orçamento Público.⁶ Uma das fontes principais de informação desse painel é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).⁷

O painel de acesso público do Siop dispõe de uma área destinada especificamente para as despesas por EPs no Brasil.⁸ Esse painel permite extrair tabelas em que é possível identificar: autor da emenda, tipo do autor, partido e Unidade Federativa (UF) do autor, número da emenda, órgão orçamentário, unidade orçamentária, ação, localizador, grupo de natureza de despesa, modalidade e natureza de despesa. Não consta,

6. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php/acesso_publico:novo_acesso_publico. Acesso em: 3 fev. 2025.

7. O Siafi é a principal ferramenta utilizada para registro, controle e acompanhamento da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da administração pública federal. Ele atende a órgãos públicos federais, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social (disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/historia-e-estrutura/o-que-e-o-siafi>; acesso em: 3 fev. 2025). Até a data de fechamento deste texto, não foi identificada uma forma de extração oficial direta, de forma pública, dos dados do Siafi. Por essa razão, ele não foi incluído no rol de fontes avaliadas neste texto.

8. Painel de acesso público do Siop. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.

TEXTO para DISCUSSÃO

no entanto, a informação de favorecido pelo pagamento. Também é possível visualizar os dados graficamente.

Alternativamente, a partir de consulta ao Painel do Orçamento (Consulta Livre) do Siop,⁹ é possível obter dados de execução de despesas pelo governo federal. Na base de dados gerada, podem-se identificar os gastos por emendas, considerando categorias das variáveis resultado primário (RP), planos orçamentários (POs) e ações orçamentárias específicas para execução de despesas por EPs pelo MS (Piola e Vieira, 2019; 2024; Vieira, 2022; 2024).

3.1.2 Siga Brasil

Criado pelo Senado Federal, o Siga Brasil é um sistema de informações que integra dados do Siafi, além de dados do Siop, do Sistema de Elaboração da Lei Orçamentária (Selor), do Sistema de Informação das Estatais (Siest), do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do governo federal, e de outras bases (Azevedo, Barbosa e Guirelli, 2020).

O sistema contempla todas as variáveis que estão presentes no Siop. No entanto, como o Siga Brasil agrega mais fontes de informação, é possível obter variáveis adicionais, como o favorecido e o tipo de favorecido do pagamento. Ademais, ele oferece um acesso restrito mediante cadastramento prévio, chamado de Acesso Especialista, que possibilita a construção de relatórios customizados a partir de variáveis relativas à execução orçamentário-financeira pelos órgãos integrantes da União.¹⁰

3.1.3 Fundo Nacional de Saúde

O Fundo Nacional de Saúde (FNS), instituído pelo Decreto nº 64.867/1969,¹¹ é o gestor financeiro do SUS na esfera federal (Brasil, 1969). Entre outras atribuições, o FNS é responsável pela transferência de recursos para os estados, o Distrito Federal e os municípios, permitindo que essas esferas de governo implementem, de maneira descentralizada, ações e serviços públicos de saúde.

9. Painel de orçamento do Siop. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAZZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06.

10. Siga Brasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

11. Posteriormente substituído pelo Decreto nº 806/1993, que, por sua vez, foi substituído pelo Decreto nº 3.964/2001 (Brasil, 1993; 2001).

O FNS administra o sistema InvestSUS, uma plataforma *web* que possibilita a órgãos e entidades acessar programas de financiamento, consultar recursos recebidos, cadastrar e acompanhar propostas ao MS. Essa plataforma é utilizada para gerenciar tanto os recursos-programa do MS quanto aqueles provenientes de EPs.

Por meio do sítio eletrônico do FNS, é possível identificar diversos painéis que consolidam informações acerca dos recursos alocados por EPs, como os descritos a seguir.

- 1) Painel Emendas Parlamentares:¹² agrega informações das transferências realizadas a partir de EPs. Ele permite identificar pagamento por ano, autor da emenda, UF, município, tipo de emenda, tipo de repasse, grupo de despesa, esfera administrativa e tipo de instrumento. Também é possível obter informações sobre as ordens bancárias emitidas pelo FNS.
- 2) Consulta de propostas:¹³ permite identificar as informações gerais de uma proposta – as transferências fundo a fundo por EPs são precedidas de propostas que são apresentadas pelos órgãos ou entidades que receberão os recursos, sendo responsabilidade do parlamentar acompanhar o andamento dessas propostas para realizar a solução de pendências (Brasil, 2024b). Estão disponíveis as informações sobre estado, município, entidade, tipo de proposta, ano, valor da proposta, valor empenhado ou pago e valor a pagar, além da situação da proposta. Também é possível obter informações sobre o autor da proposta, como nome, partido e código da emenda.
- 3) Painel Equipamentos e Materiais Permanentes:¹⁴ agrega informações sobre os equipamentos adquiridos por meio de pagamentos realizados pelo FNS. É possível obter informações sobre ano, município e estado beneficiados, tipo de estabelecimento de saúde, ambiente a ser utilizado para o equipamento, equipamento adquirido, programa estratégico, componente, modalidade de repasse, portaria ou convênio de autorização, tipo de recurso utilizado, faixa de valor do equipamento, código do equipamento e identificador do estabelecimento favorecido no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).

12. Consulta FNS. Disponível em: https://investsuspainéis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Emendas/CGIN_Painel_Emendas.html.

13. Disponível em: <https://consultafns.saude.gov.br/#/proposta>.

14. Painéis InvestSUS. Disponível em: https://investsuspainéis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Equipamentos/CGIN_Painel_Equipamentos.html#GUIA01.

- 4) Painel Obras Fundo a Fundo (Sistema de Monitoramento de Obras – Sismob):¹⁵ apresenta detalhes acerca do progresso das obras financiadas pelo FNS, com dados sobre cada fase. É possível obter informações sobre município e estado onde a obra está sendo realizada, tipo de recurso utilizado, se a obra faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou não, programa de saúde, ano da portaria, número do instrumento, situação proposta, identificador do estabelecimento no CNES, esfera administrativa, tipo de obra, situação da obra e qual componente está sendo financiado.

Os últimos três painéis apresentam informações de recursos transferidos, não apenas por meio de EPs, mas também por pactuações entre gestores do SUS, os denominados recursos-programa. Ademais, é possível utilizar a base do painel de emendas para identificar o respectivo número da proposta ou do convênio de cada emenda e utilizar esse identificador no Sismob para obter as informações adicionais, como *status* de obras e equipamentos adquiridos.

3.1.4 Portal da Transparência (mantido pela Controladoria-Geral da União)

O Portal da Transparência, lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2004, é uma plataforma de acesso livre que disponibiliza informações sobre a utilização dos recursos públicos federais e temas relacionados à gestão pública no Brasil. O portal reúne dados provenientes de sistemas estruturadores do governo federal, como o Siafi e o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), além de bases de benefícios sociais, imóveis funcionais e outros.¹⁶

Nesse sítio eletrônico, é possível obter uma tabela contendo código da emenda, ano, nome do autor, localidade do gasto, função e subfunção do gasto, além dos valores de despesa empenhada, liquidada e paga, e dos restos a pagar pagos.¹⁷ Percebe-se que o nível de detalhamento é bem menor do que nas outras fontes, uma vez que não são disponibilizadas informações como natureza de despesa, órgão orçamentário e favorecido do pagamento.

No entanto, o portal possui uma página de consultas em que é possível obter informações mais detalhadas acerca de todas as despesas públicas. Por exemplo, estão

15. Painéis InvestSUS. Disponível em: https://investsuspainéis.saude.gov.br/extensions/CGIN_InvestsusPainéis/CGIN_InvestsusPainéis.html.

16. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 3 fev. 2025.

17. Emendas no Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>.

disponíveis informações consolidadas de todas as notas de empenho, de liquidação e pagamentos referentes à transferência de recursos, e de documentos adicionais que podem auxiliar na classificação das despesas em termos das informações faltantes. Além disso, o conteúdo dessas páginas está disponível para *download* em arquivos diários. Esses arquivos incluem informações como favorecido do pagamento, descrição do gasto, entre outras. A única dificuldade para pesquisadores é que os dados, por limitações de tamanho, estão divididos em múltiplos arquivos que precisam ser juntados para criar uma base específica. No entanto, sem dúvida, o portal representa uma das fontes mais completas de orçamento público disponíveis.

3.2 Qualidade da informação

Nesta subseção são apresentadas as análises sobre a qualidade da informação disponibilizada nos sistemas e portais descritos na subseção anterior, conforme critérios definidos para a realização deste estudo.

3.2.1 Acessibilidade

Em relação à acessibilidade, nota-se que o Siop, o Siga Brasil, o FNS e o Portal da Transparência disponibilizam informações predominantemente por meio de painéis interativos. Esses painéis utilizam elementos gráficos, tabelas, mapas e outras ferramentas visuais para simplificar a apresentação das informações ao público em geral.

Embora a utilização de painéis interativos represente um avanço significativo em termos de acessibilidade e visualização de dados, essa prática suscita preocupações relevantes no que diz respeito à transparência e ao controle da informação. Isso ocorre porque os responsáveis pela elaboração desses painéis possuem discricionariedade para determinar quais dados serão divulgados e de que forma serão apresentados, o que pode direcionar as interpretações do público para conclusões específicas.

Nesse contexto, torna-se essencial que a divulgação de informações por meio de painéis seja acompanhada pela publicação completa e irrestrita dos dados brutos utilizados em sua construção. A disponibilização dos dados brutos permite que os usuários avaliem a precisão das informações apresentadas, apliquem diferentes métodos de agregação e análise e, eventualmente, alcancem conclusões que complementem ou até mesmo contradigam as interpretações sugeridas pelos painéis.

Embora os painéis analisados geralmente possibilitem a extração de dados desagregados, essas extrações frequentemente apresentam limitações, como restrições quanto ao número de linhas ou colunas no arquivo exportado. Outra questão é que os

painéis interativos frequentemente apresentam dados agregados em níveis geográficos, como estado ou município. No entanto, o acesso a informações desagregadas é crucial para um acompanhamento mais rigoroso da alocação de recursos públicos. Por exemplo, informações detalhadas sobre a destinação de valores – incluindo dados sobre obras, empresas e projetos financiados, além de informações acerca de quais estabelecimentos de saúde receberam verbas e para qual finalidade – permitem uma maior fiscalização por parte da sociedade quanto ao uso de recursos governamentais.

Em relação à possibilidade de reuso, é importante destacar que o Siop possui uma plataforma de acesso aos microdados em linguagem SPARQL,¹⁸ a qual permite o acesso a dados detalhados por meio de códigos e facilita a coleta automatizada de informações para pesquisa ou criação de novas visualizações. Ademais, foi lançado recentemente um pacote R para facilitar a consulta de dados que permite ao usuário extrair informações sem precisar entender o funcionamento do SPARQL.¹⁹ O Siga Brasil, por sua vez, não possui outra forma de acesso que não a extração manual, o que dificulta a possibilidade de reuso da informação. Por fim, durante o período de construção deste texto, os portais mencionados apresentaram recorrentes períodos de indisponibilidade, comprometendo o acesso às informações em diversos momentos.

De acordo com Herre *et al.* (2024), as práticas recomendadas para agências governamentais na publicação de dados públicos compreendem (não exaustivamente), as características descritas a seguir.

- 1) Documentação: os dados devem possuir uma boa documentação, que permita decodificar os dados de maneira simples e sem ambiguidades. Ela deve tornar fácil que tanto especialistas quanto leigos consigam compreender os dados, entendendo suas forças e fraquezas.
- 2) Local de publicação: os dados devem ser publicados em um *link* fixo, isto é, deve ser possível recuperar os arquivos desejados por meio de endereço eletrônico (localizador uniforme de recursos – URL) estável. Isso significa que a coleta dos dados pode ser automatizada, e os dados podem ser mais facilmente utilizados para reuso e análise.
- 3) Formato: os dados devem ser divulgados preferencialmente em arquivos com “valores separados por vírgulas” (CSVs) ou em Notação de Objetos JavaScript (JSON). Também é ideal que os dados sigam padrões internacionais, como

18. SPARQL no Siop. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/sparql/>.

19. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=orcamentoBR>. Acesso em: 10 mar. 2025.

o uso da norma da Organização Internacional para Normalização (ISO) 8601 para registro de datas e do Formato de Transformação Unicode 8 bits (UTF-8) para codificação dos arquivos (*encoding*).

Tendo em vista esses critérios, nota-se que apenas o Portal da Transparência divulga os dados em URL estável, em formato CSV, com documentação disponível. Em relação à documentação, tanto o Siga Brasil quanto o Siop possuem manuais de uso dos dados, o que não é o caso do FNS, tornando mais difícil a compreensão dos dados dessa última fonte.

Em relação ao local de publicação e formato dos dados, as extrações do Siga Brasil e do FNS não são realizadas em URLs estáveis. O Siop permite a extração por meio do SPARQL, o que pode ser entendido como uma forma de acesso em *link* estável. Além disso, o Siga Brasil e o FNS, em suas interfaces públicas, não utilizam formato aberto para divulgação dos dados (CSV ou JSON),²⁰ e sim formato Excel (XLSX ou XLSX). Esse tipo de arquivo não é recomendado para divulgação de dados públicos por diversas razões, entre elas: i) o Excel é um *software* proprietário da Microsoft, o que pode criar barreiras para quem não possui licença para utilizá-lo; e ii) o Excel permite a personalização do formato das células (como datas, números com separadores, porcentagens), o que pode causar inconsistências na leitura automática dos dados e entre versões diferentes da mesma ferramenta. Por exemplo, há evidências de que esse padrão já fez artigos acadêmicos serem retratados (Zeeberg *et al.*, 2004; Ziemann, Eren e El-Osta, 2016) e atrapalhou a execução de políticas públicas (Fetzer e Graeber, 2021).

3.2.2 Clareza metodológica

Esta subseção aborda a dimensão da clareza metodológica na avaliação da qualidade da informação sobre a alocação de recursos federais por EPs ao SUS, o que está relacionado ao que é classificado como EP ou não. No Brasil, a forma principal de identificação dessas emendas é a partir da variável de RP. Essa variável tem como finalidade, segundo o *Manual Técnico de Orçamento* (MTO) de 2025, “auxiliar a apuração do resultado primário previsto na LDO” (Brasil, 2025, p. 92), mas também serve para diferenciar diferentes tipos de despesas, como as despesas financeiras – RP0, obrigatórias – RP1 e discricionárias – RP2 (Brasil, 2025).

20. Cabe ressaltar, entretanto, que o Acesso Especialista do Siga Brasil permite fazer extrações em CSV através do uso do Web Intelligence para produção de relatórios. Para ter acesso a essa ferramenta, é preciso solicitar um *login* e senha para o administrador do portal, de modo que sua interface não é inteiramente pública. Entretanto, não há restrições em relação a quem pode ter o acesso concedido.

TEXTO para DISCUSSÃO

Na LDO 2014, com a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais, foi criado o primeiro indicador de RP associado a emendas, o RP6, que discrimina as despesas oriundas de emendas individuais (Brasil, 2013). Na LDO 2017, as emendas de bancada estaduais também foram incluídas parcialmente no orçamento impositivo, e houve a criação do RP7 para identificar este tipo de emenda (Brasil, 2016). Por fim, na LDO 2020, foram criados os indicadores para emendas de comissão – RP8 e de relator – RP9 (Brasil, 2019c).

Outra forma de identificar as EPs é por meio da variável de PO, que é uma identificação gerencial, variável por ação orçamentária, não constante na Lei Orçamentária Anual (LOA), e que tem como finalidade “permitir que tanto a elaboração e execução do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que a ação e o subtítulo/localizador de gasto” (Brasil, 2025, p. 48).

Conforme já apontado na literatura da área da saúde, diversos POs podem ser diretamente associados a emendas, sendo criados a partir de 2016, e compreendem (Piola e Vieira, 2019; Vieira, 2022; 2024):

- emenda de bancada – anexo *Prioridades e metas* (EBPM);
- emenda de bancada (EBAN);
- emendas de bancada estadual (EB+UF);
- emendas de bancada estadual (CB+UF);
- emenda de comissão (ECOM);
- emenda individual (EIND); e
- emenda de relator (EREL).

O cerne da questão é que, em diversos estudos, já foi demonstrado que os dados de RP e PO se complementam na identificação das despesas executadas por EPs (Vieira, 2022; 2024; Piola e Vieira, 2024). Considerando essa complementaridade, existem múltiplas abordagens possíveis para classificar os gastos como provenientes de emendas, o que torna relevante explicitar os critérios adotados em cada análise. No entanto, o Siga Brasil, o FNS e o Siop não explicitam quais os critérios utilizados para definir o que é considerado EP em seus painéis públicos.

Empiricamente, através de modificações no painel, é possível perceber que o Siop utiliza apenas o critério baseado nos RPs de emenda para a classificação em todos os anos disponíveis (2015-2024). Enquanto isso, no painel público do Siga Brasil, é possível observar que, entre 2015 e 2017, há valores que não estão classificados nos RPs de emenda que constam como despesas de emenda, o que leva a crer que foram utilizados critérios adicionais, como o PO. A partir de 2018, as emendas estão classificadas apenas pelos RPs específicos. Já o Portal da Transparência utiliza uma definição que é divulgada em seu sítio eletrônico e que mistura tanto POs quanto RPs, a depender do ano analisado, conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1

Método de classificação das despesas orçamentárias decorrentes de EPs do Portal da Transparência

Exercício	Emenda individual	Emenda de bancada	Emenda de comissão	Emenda de relator
Até 2013	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas
2014	RP = 6	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas
2015	RP = 6	Não identificadas	Não identificadas	Não identificadas
2016	RP = 6	PO = EBPM (impositivas) e PO = EBAN (não impositivas)	PO = ECOM	PO = EREL
2017 a 2019	RP = 6	RP = 7 (impositivas) e PO = EBAN (não impositivas)	RP = 8	RP = 9
2020	RP = 6	RP = 7 (impositivas) e PO = EB (não impositivas)	RP = 8	RP = 9
2021 a 2023	RP = 6	RP = 7	RP = 8	RP = 9

Fonte: Portal da Transparência/CGU. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>.

Elaboração dos autores.

Por utilizarem métodos distintos de cálculo, os valores disponibilizados no Portal da Transparência, no Siga Brasil, no Siop e no FNS relacionados a EPs, em geral, diferem entre si. Ademais, além dos marcadores de RP e PO, alguns estudos na área de saúde também utilizam outras formas de identificação dessas emendas. Em especial, é possível verificar que as ações orçamentárias 2E89 e 2E90, referentes ao incremento do custeio da atenção primária e da atenção especializada, respectivamente, e a ação 4525, de

apoio à manutenção de unidades de saúde, foram criadas com a finalidade específica de identificar valores adicionais destinados através de emendas para financiamento de ações e serviços públicos de saúde (Piola e Vieira, 2019; Souza, Figueiredo Júnior e Bosio, 2019).

Com base na análise apresentada, observa-se que a identificação das EPs nos dados orçamentários enfrenta desafios relacionados à clareza metodológica do que deve ser classificado como gasto por emendas. A distinção entre os marcadores de RPs, POs e a classificação por ações orçamentárias gera discrepâncias nos valores reportados, e a informação sobre a execução das EPs pode ser prejudicada quando métodos menos abrangentes são utilizados, resultando em subestimação de valores associados a emendas.

3.2.3 Cobertura e consistência

Nesta subseção, serão discutidos fatores que podem afetar a cobertura e a consistência da informação. Em primeiro lugar, discute-se a ausência, nos sistemas e portais oficiais, de informações sobre a totalidade das despesas financiadas por emendas. Além disso, comparando dados do Siga Brasil, do FNS, do Siop e do Portal da Transparência, mostra-se que há divergência nos valores reportados, o que pode ser considerado um problema de cobertura e de consistência. Também é demonstrada a ausência de informação sobre: as transferências fundo a fundo realizadas a estados e municípios que têm como beneficiárias entidades privadas sem fins lucrativos; e o uso das emendas nos instrumentos de planejamento do SUS. Ademais, pontua-se a falta de informações detalhadas sobre os recursos destinados para incremento de custeio da atenção primária e da atenção especializada à saúde. Por fim, é feita uma análise relacionada à coluna de “favorecido do pagamento” no Siga Brasil.

Comparação das despesas financiadas por EPs em distintas fontes de informação

Na comparação das despesas empenhadas pela União, totais e na função saúde, obtidas do Portal da Transparência e do Siop, verificam-se diferenças significativas nos valores segundo essas fontes de informação no período de 2021 a 2024 (tabela 1). Em 2021, por exemplo, o valor registrado no Portal da Transparência (R\$ 57,5 bilhões) para a despesa total por EPs foi R\$ 24,1 bilhões maior que o registrado no Siop (R\$ 33,4 bilhões). Para a despesa na função saúde, a diferença entre essas duas fontes foi de R\$ 4,1 bilhões. A discrepância é grande também em 2023, mas com magnitude menor para a despesa total por EPs (R\$ 6,6

bilhões) e maior para a despesa na função saúde, mas com sinal invertido, ou seja, foram R\$ 8,1 bilhões a mais encontrados no Siop em relação ao Portal da Transparência.

TABELA 1

União: despesa empenhada por EPs, total e na função saúde, no Portal da Transparência e no Siop (2021-2024)

Ano	Portal da Transparência ¹			Siop ²			Diferença	
	Total (A) (R\$)	Função saúde (B) (R\$)	Saúde/total (%)	Total (C) (R\$)	Função saúde (D) (R\$)	Saúde/total (%)	Total (E) = (A) - (C) (R\$)	Função saúde (F) = (B) - (D) (R\$)
2021	57.532.300.690	19.920.767.813	35	33.398.964.788	15.801.831.459	47	24.133.335.902	4.118.936.353
2022	25.765.856.493	14.952.833.948	58	25.458.155.911	14.887.170.273	58	307.700.582	65.663.676
2023	51.722.022.399	14.894.028.843	29	45.126.863.188	22.984.915.488	51	6.595.159.211	-8.090.886.645
2024	46.869.811.815	23.918.372.913	51	45.484.315.955	24.792.444.344	55	1.385.495.861	-874.071.431

Fontes: Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>) e Siop/Painel do Orçamento/Consulta Livre (disponível em: <http://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>). Acesso em: 14 mar. 2025.

Elaboração dos autores.

Notas:¹ Segundo nota constante no Portal da Transparência, a identificação das emendas no período de 2021 a 2023 leva em consideração as categorias de resultado primário RP6 (individual), RP7 (bancada), RP8 (comissão) e RP9 (relator). Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>.

² Identificação das emendas pelas categorias específicas da variável resultado primário (RP6, RP7, RP8 e RP9), com complementação por planos orçamentários de emendas, registrados em outras categorias de RP, e de outros planos orçamentários vinculados a ações orçamentárias específicas de emendas (Piola e Vieira, 2024; Vieira, 2024).

Obs.: Os dados em reais estão em valores correntes.

Os métodos utilizados na identificação das despesas por EPs explicam, em parte, as diferenças apresentadas na tabela 1. Conforme informação constante do Portal da Transparência, no período de 2021 a 2023, utilizaram-se apenas as categorias de resultado primário para identificação das EPs: RP6 – emenda individual; RP7 – emenda de bancada; RP8 – emenda de comissão; e RP9 – emenda de relator.²¹ Por sua vez, para a identificação das emendas a partir de dados obtidos do Siop (Painel do Orçamento – Consulta Livre),²² foram utilizados, além das categorias de resultado primário, POs de emendas registrados em outras categorias de resultado primário e, adicionalmente, outros planos orçamentários registrados em ações orçamentárias específicas de emendas (2E89 e 2E90), conforme método explicitado por Piola e Vieira (2024) e Vieira (2024).

21. EPs na Gestão Pública. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>.

22. O painel Emendas Parlamentares do Siop apresenta apenas informações das EPs registradas nas categorias de resultado primário (RP6, RP7, RP8 e RP9), conforme mencionado anteriormente.

TEXTO para DISCUSSÃO

Entretanto, nem toda diferença encontrada pode ser explicada pelos métodos adotados. A tabela 2 mostra que, considerando, nos dados do Siop, o mesmo critério referido no Portal da Transparência para identificação das emendas para a despesa empenhada na função saúde, ou seja, apenas as categoriais de RP, há discrepância de valores. Em 2021, por exemplo, a magnitude da diferença é de R\$ 4,1 bilhões entre essas fontes.

TABELA 2

União: despesa empenhada na função saúde, segundo categorias de RP específicas de emendas, no Portal da Transparência e no Siop (2021-2024)

(Em R\$ correntes)

Ano	Portal da Transparência ¹ (A)	Siop (RP6, RP7, RP8 e RP9) (B)	Diferença (C) = (A) - (B)
2021	19.920.767.813	15.801.831.459	4.118.936.353
2022	14.952.833.948	14.887.170.273	65.663.676
2023	14.894.028.843	14.738.621.633	155.407.210
2024	23.918.372.913	24.792.444.344	-874.071.431

Fontes: Portal da Transparência (disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>) e Siop/Painel do Orçamento/Consulta Livre (disponível em: <http://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>). Acesso em: 14 mar. 2025.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Segundo nota constante no Portal da Transparência, a identificação das emendas no período de 2021 a 2023 leva em consideração as categorias de resultado primário RP6 (individual), RP7 (bancada), RP8 (comissão) e RP9 (relator). Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>.

Dessa forma, constata-se déficit de cobertura do Portal da Transparência, como mostra a tabela 1, ao não considerar despesas por EPs registradas em planos orçamentários em outras categorias de RP que não as específicas de emendas. Também se identifica problema de consistência nas informações do portal, como mostra a tabela 2. Mesmo adotando o mesmo critério reportado no portal, os valores são diferentes daqueles encontrados no Siop. Como a fonte primária de ambos (portal e Siop) é a mesma, o Siafi, não deveria ser encontrada discrepância nas despesas, pois os valores registrados nas categorias de RP são oriundos da fonte primária, sem a necessidade de ajustes pelos gestores ou usuários da informação.

Em relação à despesa paga total em ASPS, na comparação entre os valores constantes do Siga Brasil para as transferências fundo a fundo aos estados e aos municípios, e os repasses realizados pelo FNS para esses entes, observam-se diferenças significativas

em alguns anos, por exemplo, 2016, 2019 e 2023 (tabela 3).²³ Tomando-se por base o período de 2015 a 2024,²⁴ verifica-se que, em apenas um de dez anos (2021), o valor apresentado na base do FNS foi maior do que a despesa calculada a partir da base do Siga Brasil. Ou seja, a base do FNS não cobre a despesa total paga nas modalidades de transferência fundo a fundo aos entes subnacionais, sendo esse déficit mais pronunciado em alguns anos. Ademais, a falha de cobertura na base do FNS resulta em problema de consistência nesta fonte, dado que as informações do Siga Brasil podem ser consideradas de referência por serem oriundas do Siafi, sistema no qual se registram todas as operações relativas à execução orçamentário-financeira da União.

TABELA 3

Ministério da Saúde: diferença da despesa paga total em ASPS por EPs na base do Siga Brasil e do FNS (2014-2024)

(Em R\$ correntes)

Ano	Siga Brasil (transferências fundo a fundo aos estados e aos municípios) ¹			FNS (repasses fundo a fundo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios) ² - despesa paga (D)	Diferença (E) = (C) - (D)
	Despesa paga de empenhos do ano (A)	Restos a pagar pagos (B)	Despesa paga no ano (C) = (A) + (B)		
2014	0	500.000	500.000	0	500.000
2015	2.233.333	1.160.173.531	1.162.406.865	1.072.959.300	89.447.564
2016	4.291.245.967	1.458.908.746	5.750.154.713	3.057.790.594	2.692.364.120
2017	3.739.879.434	1.117.152.398	4.857.031.833	4.262.727.977	594.303.855
2018	6.943.025.193	2.890.851.305	9.833.876.498	9.561.741.337	272.135.161
2019	10.416.482.389	1.268.656.475	11.685.138.865	6.658.295.371	5.026.843.494
2020	8.058.795.228	1.283.118.706	9.341.913.935	8.512.962.058	828.951.877
2021	12.464.080.695	1.269.304.392	13.733.385.087	13.740.772.213	-7.387.126
2022	13.426.423.356	2.042.445.685	15.468.869.041	15.456.657.778	12.211.263

(Continua)

23. Essa comparação foi realizada considerando, no Siga Brasil, os métodos de identificação de despesas por EPs descritos por Piola e Vieira (2024) e Vieira (2024), os quais incluem não apenas as categorias da variável de resultado primário de emendas, mas também POs e ações orçamentárias específicos. Além disso, consideraram-se, no Siga Brasil, a soma da despesa paga de empenhos do exercício e dos restos a pagar pagos no exercício; e, na base de dados do FNS, a data do pagamento da despesa para calcular a soma dos pagamentos realizados a cada ano, o que envolve tanto empenhos do exercício quanto restos a pagar.

24. Não se incluiu o ano de 2014 nesta análise porque foi o primeiro ano de implementação de mecanismos mais detalhados para o acompanhamento das emendas, o que ocorreu em virtude da instituição do orçamento impositivo.

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Ano	Siga Brasil (transferências fundo a fundo aos estados e aos municípios) ¹			FNS (repasses fundo a fundo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios) ² - despesa paga (D)	Diferença (E) = (C) - (D)
	Despesa paga de empenhos do ano (A)	Restos a pagar pagos (B)	Despesa paga no ano (C) = (A) + (B)		
2023	16.755.464.504	1.092.935.392	17.848.399.895	13.626.878.621	4.221.521.274
2024	21.588.664.670	1.460.913.402	23.049.578.072	22.680.536.922	369.041.150

Fontes: Siga Brasil – Acesso Especialista (disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>) e FNS/painel Emendas Parlamentares (disponível em: https://investsuspainéis.saude.gov.br/extensions/CGIN_Painel_Emendas/CGIN_Painel_Emendas.html). Acesso em: 14 mar. 2025.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Foram consideradas as modalidades de aplicação 31 – Transferências a estados e DF fundo a fundo e 41 – Transferências a municípios fundo a fundo.

² Considerou-se o tipo de repasse fundo a fundo. O tipo de beneficiário, município, estado e Distrito Federal, foi identificado a partir da análise do nome do beneficiário e de consulta ao CNES para esclarecimento de dúvidas.

Informações sobre entidades privadas sem fins lucrativos

As EPs de saúde são regulamentadas por meio de portarias publicadas pelo MS ano a ano (Brasil, 2019b; 2020b; 2020c; 2021b; 2021f; 2022b; 2023b; 2024a; 2024c).²⁵ Essas portarias estabelecem, entre outros aspectos, os critérios para o repasse de recursos destinados ao incremento temporário do custeio da atenção primária e da atenção especializada. Nesse sentido, a forma como esses recursos podem ser distribuídos varia conforme o nível de atenção à saúde. Os repasses para custeio da atenção primária apenas podem ser realizados em prol das secretarias estaduais e municipais de saúde, mas os repasses para atenção especializada podem ser feitos tanto em benefício da secretaria quanto em nome de entidades privadas sem fins lucrativos. Esses repasses costumam ser limitados ao valor monetário da produção realizada no ano anterior em procedimentos realizados no SUS, seja da secretaria ou da entidade privada.²⁶

25. Outras publicações relevantes são as cartilhas de emendas parlamentares (Brasil, 2020d; 2021a; 2022d; 2023a; 2024d) e as *Cartilhas para Apresentação de Propostas* (Brasil, 2019a; 2020a; 2021c; 2022a; 2024b; 2024e), divulgadas pelo MS; e os *Manuais de Emendas: orçamento da União*, divulgados pelo Congresso Nacional (Brasil, 2018; 2019d; 2020e; 2021d; 2022e).

26. Em 2023, em razão do aumento de procedimentos de média e alta complexidade (MAC) no contexto da pandemia de covid-19, o ano de 2019 foi utilizado como referência em vez do ano anterior (2022). No entanto, caso o estabelecimento não tivesse produção em 2019, o ano de 2022 poderia ser utilizado.

Os recursos destinados ao incremento de custeio das entidades privadas devem, primeiramente, ser repassados aos fundos estaduais ou municipais de saúde e, por isso, são registrados como “transferências fundo a fundo”, tendo a Secretaria de Saúde estadual ou municipal como beneficiária. Contudo, os reais beneficiários desses recursos – as entidades privadas sem fins lucrativos – são ocultados nos sistemas e portais analisados neste texto.

A única forma de identificar as entidades privadas beneficiadas é realizando uma consulta manual às portarias que autorizam os entes federativos a receber recursos via EPs. Nessas portarias são divulgadas tabelas contendo os valores aprovados por estado ou município, assim como o código da emenda, o número da proposta que deu origem ao recurso e a funcional programática. Quando o recurso é destinado a uma entidade privada sem fins lucrativos, também está presente uma coluna com o código do estabelecimento constante no CNES. No entanto, esse processo, além de demandar tempo e esforço consideráveis, torna a análise mais suscetível a erros e lacunas.

Portanto, a não divulgação dos dados dos estabelecimentos privados sem fins lucrativos, beneficiários das EPs de custeio, gera um prejuízo em relação à transparência da informação. Em primeiro lugar, essa falta de clareza dificulta a fiscalização pública, já que os verdadeiros destinatários dos recursos permanecem ocultos, sendo identificados apenas em portarias dispersas e de difícil acesso. Além disso, essa prática complica o monitoramento do cumprimento dos limites de repasse estabelecidos com base na produção do ano anterior, prejudicando a verificação de irregularidades. Por fim, a falta de dados detalhados pode levar à superestimação das transferências destinadas ao setor público, uma vez que emendas direcionadas a entidades privadas sem fins lucrativos podem ser erroneamente classificadas como repasses a entes da federação.

Adequação aos instrumentos de planejamento do SUS

Em relação aos instrumentos de planejamento no âmbito do SUS, existem três que se destacam: o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão – RAG (Brasil, 2017a). Esses instrumentos devem ser elaborados por todos os entes da federação, seguindo critérios de transparência, monitoramento e integração regional.

O Plano de Saúde deve ser elaborado considerando um período de quatro anos e explicitar os compromissos do governo em relação ao setor saúde. Ele deve ser baseado em uma análise situacional da localidade e considerar as necessidades da população e suas peculiaridades. Já a PAS deve anualizar as metas do Plano de Saúde e prever a alocação de recursos orçamentários (Brasil, 2017a).

Por sua vez, os RAGs²⁷ devem apresentar os resultados alcançados das PAS (Brasil, 2017a). Além disso, sua apresentação aos respectivos conselhos de saúde é obrigatória para a transferência de recursos do FNS destinados a despesas com ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 2017b). Nas portarias de autorização de transferência de recursos via EPs, há um artigo padrão que determina que a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos será realizada por meio do *Relatório Anual de Gestão – RAG* do respectivo ente federativo beneficiado. Apesar disso, o RAG é um instrumento geral de monitoramento de aplicação de recursos, e não há previsão de detalhamento por fonte de despesa. Dessa forma, os valores dos repasses feitos aos estados e municípios, constantes nos sistemas e portais oficiais analisados, não estão explicitados nos RAGs desses entes. Com isso, a prestação de contas da aplicação desses recursos resulta prejudicada, sem efetiva comprovação de sua utilização.

A pedido do STF, no contexto da ADPF 854, a CGU produziu diversos relatórios acerca das transferências via EPs. No primeiro relatório, foram analisados os dez municípios mais favorecidos com EPs no período de 2020 a 2023,²⁸ dos quais nove apresentaram transferências para a saúde. No conjunto dos que receberam recursos para o SUS, nenhum mencionou EPs nos RAGs ou nas PAS. Além disso, foi verificado que alguns municípios nem haviam divulgado tais documentos (CGU, 2024). Em um relatório posterior, foram analisados mais dezenove municípios com repasses para a área da saúde e, novamente, nenhum havia mencionado os recursos provenientes de emendas (CGU, 2024).

Em decisão referendada em 4 de dezembro de 2024, o STF determinou que “a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG)” (STF, 2024a, p. 64).

Detalhamento dos recursos destinados ao incremento de custeio

A maior parte dos recursos de EPs está alocada nas ações 2E89 e 2E90, que se referem, respectivamente, ao incremento temporário de custeio para atenção primária e para

27. Também estão previstos no Decreto nº 1.651/1995 e na Lei nº 141/2012 (Brasil, 1995; 2012).

28. Foi utilizado como parâmetro o valor empenhado dividido pela população no período.

atenção especializada.²⁹ A transferência desses recursos é condicionada à pactuação de metas, conforme pode ser visto nas descrições das ações no ano de 2023, retiradas do Cadastro de Ações do Siop.³⁰

Descrição 2E89 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas: a ação orçamentária tem por finalidade a destinação de recursos correntes (GND 3) para o custeio de despesas com ações, atividades e procedimentos de unidades e serviços de atenção primária (básica) à saúde do sistema único de saúde, com garantia de acesso universal, igualitário e gratuito e, portanto, não voltadas para clientela específicas. Os recursos da ação constituem acréscimo temporário e discricionário a dotações repassadas de forma regular e automática a título de piso da atenção primária em saúde (ação 219A), *condicionadas ao cumprimento de metas estabelecidas, conforme legislação*. Permite a execução de despesas correntes voltadas a atividades-fim de unidades e serviços de saúde no âmbito da atenção primária (...).

Descrição 2E90 – Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas: a ação orçamentária tem por finalidade a destinação de recursos correntes (GND 3) para o desenvolvimento de atividades de atenção à saúde em unidades hospitalares e ambulatoriais, como consultas, exames, tratamentos, cirurgias, e outros procedimentos, remoções e internações, inclusive em UTIs [unidades de terapia intensiva], desenvolvidos por unidades e serviços de saúde de média e alta complexidade, públicas ou privadas, a serviço do sistema único de saúde, com garantia de acesso universal, igualitário e gratuito e, portanto, não voltadas para clientela específicas. Os recursos da ação constituem acréscimo temporário e discricionário a dotações repassadas de forma regular e automática, a título de média e alta complexidade (ação 8585), *condicionadas ao cumprimento de metas estabelecidas, conforme legislação*. Permite a execução de despesas correntes voltadas a atividades-fim de unidades e serviços de saúde no âmbito da atenção hospitalar e ambulatorial (...).³¹

29. Essas ações só foram criadas em 2019, e, até 2020, a 2E89 era chamada de *Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas*. Além disso, antes de 2019 e até 2018, os incrementos de custeio eram identificados nos planos orçamentários como 0000 – Apoio à manutenção de unidades de saúde; 0000 – Incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas – despesas diversas; e 0000 – Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção básica em saúde para cumprimento de metas – despesas diversas (Vieira, 2022).

30. Cadastro de ações no Siop. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>.

31. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>.

No entanto, é relevante destacar que essas ações orçamentárias possuem limitações de transparência em relação a outras ações, em especial àquelas que se referem a despesas de capital. Em geral, as despesas de capital podem ser acompanhadas em portais específicos, como o Sismob, do MS, utilizado para o acompanhamento de obras, e o Painel de Equipamentos, do FNS, que destrincha os gastos com equipamentos no SUS, inclusive aqueles adquiridos via emenda. Já as transferências relacionadas a despesas de custeio não possuem mecanismos para acompanhamento do gasto em portais do Ministério ou do FNS, o que resulta em um nível de transparência significativamente menor em relação a outras despesas.

No contexto da ADPF 854, o STF determinou a abertura de contas específicas para cada EP para recebimento dos recursos (STF, 2024b). Por meio dessas contas, o tribunal espera rastrear com maior facilidade as despesas provenientes de emendas, incluindo os recursos destinados ao custeio do SUS. Entretanto, embora essa medida possa facultar uma melhor atuação dos órgãos de controle (como o Tribunal de Contas da União – TCU), nota-se que ela não favorece um controle social amplo, visto que a movimentação bancária das contas municipais, em geral, não possui acesso público facilitado em portal nacional. Ademais, a gestão dos recursos destinados por EPs depositados nessas contas pode ser mais difícil para os estados e municípios que os recebem, resultando em saldos elevados e baixa aplicação.

Identificação dos favorecidos nas transferências de recursos aos estados e municípios

No Siga Brasil, as transferências realizadas para os fundos municipais e estaduais, nas modalidades de aplicação correspondentes, são registradas com a identificação dos entes receptores de emendas nas colunas de “localidade do favorecido” e “nome do favorecido” do empenho. Nesse caso, é possível precisar, por exemplo, quais municípios ou estados foram mais beneficiados com os recursos de emendas. No entanto, conforme já documentado por Vieira (2022; 2024), existem casos em que esse detalhamento não é realizado nas emendas de relator, aparecendo como beneficiário das transferências a municípios o FNS, o que dificulta a rastreabilidade dos recursos conforme determinado no texto constitucional (Brasil, 1988).

Nessa situação, as observações são registradas com a localidade 530010 – Brasília, e o nome do favorecido, como *Diretoria executiva do Fundo Nacional de Saúde*. No entanto, é possível identificar, por meio de portarias do MS, que esse recurso na verdade está sendo repartido entre vários municípios que não estão identificados no portal do FNS.

Esse problema tornou-se ainda mais evidente a partir de 2023, conforme pode ser observado na tabela 4. Nota-se que não há uma continuidade na destinação de recursos a esse favorecido. Em especial, há dois anos que se destacam: 2016, em que houve destinação de R\$ 2,7 bilhões; e 2023, em que esse valor saltou para R\$ 7,9 bilhões.

TABELA 4

MS: despesa empenhada em ASPS por EPs, total e com favorecido *Diretoria executiva do FNS*, por modalidade de aplicação (2014-2024)

(Em R\$ correntes)

Ano	Total de emendas	Emendas – Diretoria executiva do FNS ¹			
		Aplicação direta	Transferência aos estados	Transferência aos municípios	Total
2014	2.896.925.344	0	0	0	0
2015	1.690.398.255	0	0	0	0
2016	7.563.350.640	0	1.011.371.625	1.689.511.301	2.700.882.926
2017	9.225.120.330	0	318.473.122	359.199.233	677.672.355
2018	8.819.856.298	100.000	0	0	100.000
2019	12.409.749.122	0	0	0	0
2020	12.328.020.354	0	22.417.138	75.464.637	97.881.775
2021	15.693.340.993	0	0	0	0
2022	14.875.738.964	0	0	0	0
2023	22.979.777.241	0	1.163.576.464	6.699.454.692	7.863.031.156
2024	24.789.485.601	0	0	0	0

Fonte: Siga Brasil – Acesso Especialista. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 14 mar. 2025.

Elaboração dos autores.

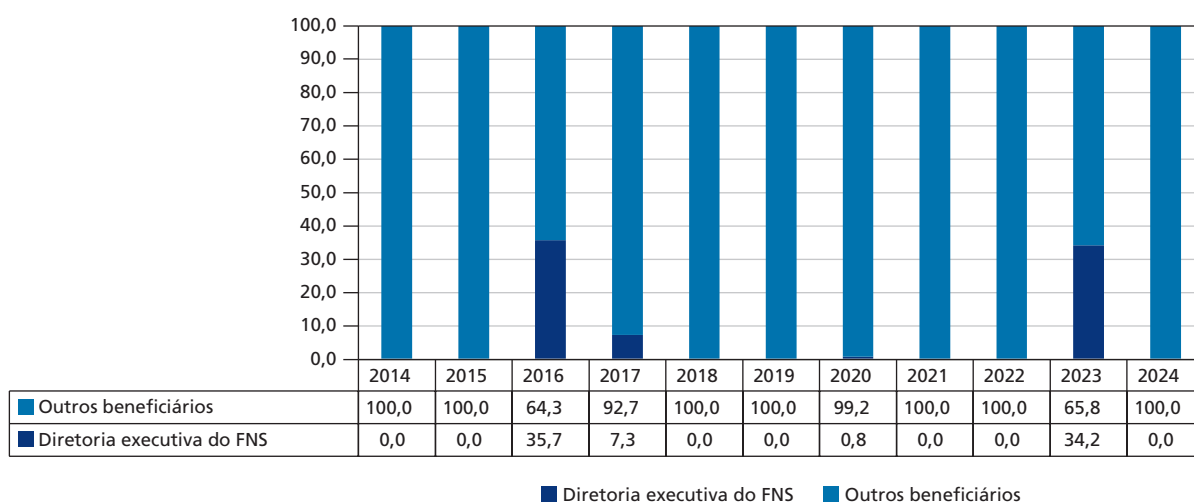
Nota: ¹ Despesa empenhada cujo favorecido é a *Diretoria executiva do FNS*. Em 2018, a despesa foi executada na modalidade de aplicação direta. Nos demais anos em que o FNS aparece como favorecido do empenho, foi executada nas modalidades de transferência aos estados e transferência aos municípios.

A participação do FNS no total de despesas em ASPS por EPs é explicitada no gráfico 1. Note-se que mais de um terço dos gastos em 2016 (35,7%) e 2023 (34,2%) não são passíveis de identificação dos beneficiários dos recursos no Siga Brasil, uma vez que consta como favorecido do empenho a diretoria executiva do FNS. Isso acaba gerando um problema de cobertura das informações nesse sistema para esse tipo de detalhamento da execução orçamentário-financeira.

GRÁFICO 1

MS: participação do beneficiário do empenho *Diretoria executiva do FNS* na despesa empenhada em ASPS por EPs nas modalidades de transferência a estados e ao Distrito Federal e de transferência a municípios (2014-2024)

(Em %)



Fonte: Siga Brasil – Acesso Especialista. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 14 mar. 2025.

Elaboração dos autores.

Em relação a 2023, conforme pode ser observado na tabela 5, é possível observar que todos os recursos sem informação precisa do favorecido do empenho foram alocados nas ações orçamentárias de incremento ao custeio da atenção primária e especializada à saúde (2E89 e 2E90). Além disso, todos foram classificados no RP2 (despesas discricionárias), o qual não é específico de emendas.³²

32. É preciso, porém, citar uma limitação na metodologia. Esses recursos só foram identificados, conforme detalhado por Vieira (2022; 2024), porque foram executados em ações orçamentárias específicas de emenda. O método utiliza, complementarmente, os critérios de RP, PO e ações orçamentárias específicas de emendas. Contudo, é possível que outros recursos de emendas tenham sido executados fora dessas ações sem classificação em RPs e POs específicos de emendas. Nesse caso, a única forma de identificá-los seria buscando mais informações no detalhamento do gasto. Diante disso, os valores reportados podem estar, na verdade, subestimados.

TABELA 5**MS: despesa empenhada em ASPS por EPs, com favorecido *Diretoria executiva do FNS* por modalidade de aplicação em 2023 e por ação orçamentária**

(Em R\$ correntes)

Ação orçamentária	Valor
2E89 – Incremento temporário ao custeio dos serviços de atenção primária à saúde para cumprimento de metas	2.201.464.628
2E90 – Incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial para cumprimento de metas	5.661.566.528
Total	7.863.031.156

Fonte: Siga Brasil – Acesso Especialista. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 14 mar. 2025.

Elaboração dos autores.

Por meio de uma extração do Portal da Transparência via raspagem de dados (*web scraping*), foi possível obter o campo de “detalhamento do gasto” das despesas empenhadas cujo favorecido era o FNS em 2023. Ao todo, foram analisadas 1.657 notas de empenho, que totalizaram o valor de R\$ 7.844.476.128,60.³³ Foi observado que, nesse detalhamento, 1.528 notas de empenho (92,2%), que representam 89,9% do valor total, citam direta ou indiretamente a Portaria GM/MS nº 544/2023.³⁴ Esses números provavelmente ainda estão subestimados, uma vez que foi observado que existem outros campos que citam a portaria mesmo quando não consta no detalhamento.³⁵

33. Conforme demonstrado ao longo deste texto, existem discrepâncias entre fontes de informação orçamentária, o que pode explicar a diferença de valor em relação ao Siga Brasil.

34. A citação direta ocorre quando a descrição cita a portaria de autorização do repasse e a Portaria GM/MS nº 544/2023. Por exemplo: “Para atender Portaria nº 2.472 de 19/12/2023 e suas alterações outras dotações remanejadas do PO A400 para custeio da saúde Portaria GM/MS nº 544/2023 parcela única 2023 MAC”. A citação indireta acontece quando a descrição do gasto cita uma portaria que cita a Portaria GM/MS nº 544/2023. Por exemplo: “Para atender Portaria nº 2.740 de 26/12/2023 e suas alterações incremento temporário ao custeio dos serviços de assistência hospitalar e ambulatorial parcela única 2023 MAC”. Nesse caso, a citação à Portaria GM/MS nº 544/2023 está no segundo item da Portaria GM/MS nº 2.740/2023. Essas informações podem ser consultadas em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/257001000012023NE494120?ordenarPor=fase&direcao=asc>. Acesso em: 29 jul. 2025.

35. Por exemplo, a Nota de Empenho nº 2023NE496862 apresenta como detalhamento do gasto “1 – Processo automático de inscrição do empenho em restos a pagar”. No entanto, na “observação do documento” consta “Para atender Portaria nº 2.979 de 30/12/2023 e suas alterações incremento temporário ao custeio dos serviços de APS ampliação de dotações art. 15 e 17 da LC 201/2023 parcela única 2023”. Essa portaria (Portaria GM/MS nº 2.979/2023) cita a Portaria GM/MS nº 544/2023. Essas informações podem ser consultadas em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas/empenho/257001000012023NE496862?ordenarPor=fase&direcao=asc>. Acesso em: 29 jul. 2025.

TEXTO para DISCUSSÃO

Diante disso, percebe-se que a Portaria nº 544/2023 desempenha um papel fundamental para entender essa parcela de recursos destinada à diretoria executiva do FNS naquele ano (Brasil, 2023c). Ao analisar o conteúdo da portaria, nota-se que ela institui os procedimentos para execução de despesas em ASPS com base no art. 8º da Emenda Constitucional (EC) nº 126, de 2022, o qual, por sua vez, autoriza o relator-geral do orçamento a apresentar emendas no valor de até R\$ 9,85 bilhões (Brasil, 2022c). No entanto, é importante destacar que as emendas de relator foram declaradas inconstitucionais em decisão proferida pelo STF em 19 de dezembro de 2022, o que deveria impedir a sua execução em 2023, salvo para correção de erros e omissões (Brasil, 2024f; STF..., 2022). Além disso, por esses recursos não estarem classificados em RP específico de emendas, em todas as bases analisadas, o valor executado de emendas de relator encontra-se zerado para 2023, indicando que não houve transparência quanto a essas despesas.

Em resumo, mesmo com a proibição do STF, houve execução de despesas fruto de emendas de relator no ano de 2023. A única mudança é que essas despesas não foram classificadas no RP9 (criado para identificar as emendas de relator), e sim no RP2 (como despesas discricionárias). As emendas de relator foram muito criticadas por sua falta de transparência e rastreabilidade, o que não foi modificado, aparentemente, pelo menos até 2023. Chama atenção o fato de, além de não haver informações nas bases de dados orçamentárias sobre os patrocinadores dessas emendas,³⁶ como de praxe, não haver sequer detalhamento acerca dos municípios e estados que foram beneficiados com esses recursos. Essas informações podem apenas constar, de forma esparsa, nas portarias de autorização, nas notas de liquidação e em bases de pagamento do FNS. No entanto, deveriam também estar devidamente registradas e detalhadas nos dados orçamentários.

Um dos principais prejuízos dessa falta de transparência, além da impossibilidade de controle interno e externo, é a impossibilidade de averiguar se os limites de repasse de custeio nas ações 2E89 e 2E90 estão sendo cumpridos. Os limites de repasse foram criados para impedir a destinação volumosa de recursos de emendas para custeio de municípios e estados com pouca capacidade de produção na atenção primária e especializada, respectivamente. Isso porque o dinheiro de custeio é voltado para financiar as ações e os serviços existentes,³⁷ e não para aumentar a capacidade instalada. Esses

36. Note-se que as planilhas divulgadas com a listagem de indicações de deputados e senadores para as emendas RP9 no contexto da ADPF 854 são apenas referentes aos anos de 2020 a 2022. Não há informações disponíveis para o ano de 2023.

37. De acordo com o *Glossário de Termos Orçamentários* do Congresso Nacional, as despesas de custeio são definidas como: “gastos com manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive os destinados a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (Termo..., s.d.).

limites são definidos nas portarias anuais do MS que regulamentam as emendas, e em geral estão atrelados ao valor da produção em cada área no ano anterior (Brasil, 2019b; 2020b; 2020c; 2021b; 2021f; 2022b; 2023b; 2024a; 2024c).

Como não é possível identificar os destinatários de uma parcela expressiva de despesas alocadas nas emendas incluídas nas ações 2E89 e 2E90, é provável que despesas de emenda estejam superando os limites de transferência estabelecidos para estados e municípios, sem possibilidade de fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade de forma geral.

Em resumo, este estudo mostra que ainda há problemas importantes de qualidade das informações sobre a alocação de recursos federais por EPs nos sistemas e portais avaliados. O acesso a dados de qualidade é essencial para a produção de informação e a realização de análises precisas e embasadas, permitindo uma melhor compreensão de fenômenos sociais. No entanto, órgãos governamentais por vezes falham em divulgar os dados de maneira ideal, criando barreiras para os consumidores de dados públicos (Herre *et al.*, 2024). Nesse contexto, a busca por uma maior qualidade dos dados não deve ser vista como um objetivo em si mesmo, mas, sim, um meio para aumentar a produção e disseminação de conhecimento, estimular a inovação, fortalecer a fiscalização e garantir uma tomada de decisões bem-informada (Wilkinson *et al.*, 2016).

A qualidade da informação, no entanto, não pode ser vista a partir de uma métrica única, devendo ser considerada como um conceito multidimensional (Lima *et al.*, 2009). Nesse contexto, diversas análises podem ser realizadas para avaliar diferentes aspectos de qualidade (Herre *et al.*, 2024; Lima *et al.*, 2009; Wilkinson *et al.*, 2016). Este texto buscou analisar quatro deles: acessibilidade, clareza metodológica, cobertura e consistência.

No contexto das EPs ao orçamento federal do SUS, o acesso a dados de qualidade é crucial para realizar avaliações de processo, resultado e impacto, permitindo uma análise mais precisa da efetividade e eficiência dos recursos aplicados. Além disso, a transparência e rastreabilidade dos gastos são pressupostos constitucionais que devem ser respeitados. Contudo, diversas evidências demonstradas ao longo deste e de outros textos apontam para o descumprimento desses preceitos, revelando dificuldades na prestação de contas e falta de informações detalhadas sobre a execução das emendas.

Em especial, a falta de transparência e rastreabilidade é um dos pontos centrais discutidos na ADPF 854, em tramitação no STF com relatoria do ministro Flávio Dino. Em decisão proferida em 2 de dezembro de 2024, o ministro chegou a afirmar que “jamais houve tamanho desarranjo institucional com tanto dinheiro público, em tão poucos anos” (STF, 2024a). No decorrer da ação, ele determinou, entre outras coisas, o que se segue.

TEXTO para DISCUSSÃO

- 1) O esclarecimento acerca de quais deputados e senadores fizeram solicitações de recursos via emenda de relator em 2020 e 2021 (STF, 2024c).
- 2) Que as emendas de bancada e relator somente sejam executadas mediante prévia transparência e rastreabilidade (STF, 2024d).
- 3) Que as organizações não governamentais (ONGs) e demais entidades do terceiro setor informem, em seus portais na *internet*, os valores recebidos oriundos de EPs (STF, 2024d).
- 4) Que a liberação das emendas realizadas via transferência especial (“emendas Pix”)³⁸ seja obrigatoriamente precedida de apresentação e aprovação prévia de plano de trabalho (STF, 2024a).
- 5) Que a execução das emendas de saúde seja expressamente referida na PAS e no RAG, que são instrumentos de planejamento e prestação de contas do SUS (STF, 2024a).
- 6) Que a movimentação dos recursos de EPs de saúde seja realizada em contas específicas por tipo de emenda (STF, 2024b).

Em que pesem os expressivos avanços esperados dessas medidas, ainda permanecem desafios significativos de transparência das despesas executadas por EPs na área da saúde, conforme demonstrado ao longo do texto e descrito a seguir.

- 1) Em primeiro lugar, cabe ressaltar que não há clareza metodológica na definição de quais destinações de recursos são classificadas como provenientes de emendas. Destaca-se a quantidade expressiva de despesas que foram alocadas em POs de emendas e ações orçamentárias exclusivas de emendas, mas que não estavam classificadas nos resultados primários relativos a emendas (RP6 a RP9), que são normalmente utilizados como únicos indicadores para classificação das despesas por emenda nos anos mais recentes.
- 2) Em relação às transferências para entidades privadas sem fins lucrativos, é importante destacar que uma parcela expressiva dos recursos destinados a essas organizações não está adequadamente identificada nas bases públicas de

38. As transferências especiais, também chamadas de “emendas Pix”, são transferências de recursos da União para estados e municípios que não possuem vinculação específica a projetos ou ações finalísticas, permitindo ampla liberdade de aplicação por parte dos governos locais. Essas emendas vêm sendo objeto de questionamentos jurídicos, incluindo ações no STF, devido à sua baixa transparência e ao elevado volume de recursos movimentados (Entra..., 2024).

dados orçamentários. Em especial, quando os recursos são transferidos fundo a fundo para a ação orçamentária 2E90, eles estão classificados como transferências municipais e estaduais, mesmo que a destinação do recurso esteja vinculada às entidades. Diante disso, há déficit de transparência em relação ao montante de recursos destinado para entidades privadas, além de não haver detalhamento de quais são as organizações beneficiárias. Isso pode inclusive prejudicar o cumprimento da decisão do STF de que essas organizações devem informar em seus portais de internet os valores que receberam via EPs.

- 3) Em relação às ações orçamentárias relativas ao custeio do SUS, que devem ser utilizadas para cumprimento de metas, não há portal público que permita acompanhar quais são as metas pactuadas com estados e municípios para a transferência de recursos. Além disso, não é possível acompanhar se essas metas estão sendo cumpridas ou não, o que permitiria avaliar a eficácia e eficiência dos recursos.
- 4) Ainda em relação às ações destinadas ao custeio do SUS, é preocupante o fato de que, em diversos anos, mas notadamente em 2023, houve uma parcela expressiva de recursos sem detalhamento do favorecido do empenho, o que impede o controle interno e externo dos recursos e a fiscalização dos limites de transferência estipulados pelo MS para estados e municípios.

Em síntese, a falta de transparência na execução de despesas por EPs é demonstrada neste texto por meio da análise das principais fontes de acesso público para obtenção de informações sobre os gastos do governo federal por essa via. Problemas relacionados a acessibilidade, clareza metodológica, cobertura e consistência das informações disponibilizadas nessas fontes resultam em déficit de transparência que, por sua vez, compromete a *accountability* dos atores estatais. Tem-se, portanto, uma elevada assimetria de informação entre esses atores e os cidadãos sobre parte significativa dos recursos públicos, algo que caminha em sentido contrário ao da democratização do Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto apresenta evidências de que a falta de transparência na alocação de recursos federais por EPs ainda é um problema relevante no Brasil. O enfrentamento desse problema demanda a adoção de, pelo menos, duas ações urgentes. A primeira, por parte das instituições do Estado, é a padronização do método de registro das despesas executadas com recursos de emendas e a disponibilização dessas informações, de forma detalhada e harmonizada, nas diferentes fontes de informação. A segunda, por parte da sociedade e dos órgãos de controle da administração pública, é uma atuação mais intensiva para exigir transparência dos atores estatais no uso e nos resultados

obtidos a partir dos recursos alocados, não apenas por essa via, mas especialmente por ela, dados os problemas identificados até o momento.

Não é adequado que o Estado, por meio de distintas instituições, disponibilize informações sobre a execução de despesas por emendas com valores discrepantes. Além da sobreposição de iniciativas, que resulta em perda de eficiência da administração pública, a falta de harmonização metodológica com divulgação de montantes distintos pode abalar a confiança da sociedade nos sistemas de informação públicos e nos agentes estatais. Por isso, a padronização do método de registro das despesas por EPs é relevante, exclusivamente por categorias do RP, por POs ou por outra forma que seja considerada mais adequada, desde que se deixe claro, de forma pública, qual método foi empregado. Além disso, é importante garantir que não existam contradições entre as variáveis de RP, PO e ação orçamentária.

No que se refere à atuação da sociedade e dos órgãos de controle em defesa da transparência, algo mais complexo no primeiro caso, é fundamental a vigilância e a exigência de cumprimento da CF/1988, dando-se publicidade aos gastos realizados com recursos alocados por EPs. Saber quem são os parlamentares que destinam os recursos é tão importante quanto saber quem são os beneficiários dos recursos, qual é a finalidade da despesa e como os recursos foram utilizados. Considerando as resistências observadas para publicar informações relativas à execução desses recursos, especialmente do Congresso Nacional, mesmo diante de determinações judiciais (STF, 2021; Brasil, 2024c), faz-se necessária a intensa vigilância e pressão da sociedade para fazer cumprir a lei.

Considerando as limitações encontradas por este trabalho, significativos avanços de transparência poderiam ser obtidos por medidas como a criação de uma base de dados contendo informações acerca dos valores recebidos por instituições privadas em transferências fundo a fundo (ou a mera inclusão dessa variável em bases já existentes) e de outra base de dados detalhando as metas estabelecidas e seu cumprimento quando as despesas são relacionadas ao incremento do custeio, seja da atenção primária ou especializada. Ademais, é importante a inclusão do montante expressivo de emendas de relator executadas em 2023 no total de despesas executadas por emendas desse ano em todas as fontes de informação, além do esclarecimento acerca dos municípios e estados que foram beneficiados com transferências de recursos. Além disso, parece importante melhorar a acessibilidade dos portais orçamentários, permitindo extrações completas em formatos abertos que facilitem o reuso das informações.

Por fim, destaca-se a necessidade de mais estudos que aprofundem as análises sobre a qualidade da informação sobre despesas públicas e que proponham melhorias nos sistemas e portais públicos. Tal ação é fundamental para facultar aos gestores o aperfeiçoamento dessas ferramentas e, posteriormente, a realização de pesquisas por

um número maior de pessoas. As barreiras existentes hoje à compreensão do orçamento público podem limitar o número de pesquisadores que atuam nessa temática e a produção de evidências sobre o uso dos recursos e o financiamento das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, C. B. C.; BARBOSA, T. A.; GUIRELLI, D. (Org.). **Manual Siga Brasil**. Brasília: Senado Federal; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Instituto Prodasen, 2020.

BARRETO, A. de A. A questão da informação. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, out.-dez. 1994.

BELLUZZO, R. C. B. Bases teóricas de gestão da informação: das origens aos desafios na sociedade contemporânea. **Palavra Chave**, La Plata, v. 7, n. 1, p. 1853-9912, 2017.

BRASIL. Decreto nº 64.867, de 24 de julho de 1969. Institui o Fundo Nacional de Saúde (FNS), vinculado ao Ministério da Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d64867.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 806, de 24 de abril de 1993. Reorganiza o Fundo Nacional de Saúde, de acordo com as diretrizes e os objetivos do Sistema Único de Saúde, de que tratam as Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.142, de 28 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d0806.htm.

BRASIL. Decreto nº 1.651, de 28 de setembro de 1995. Regulamenta o Sistema Nacional de Auditoria no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1651.htm.

BRASIL. Decreto nº 3.964, de 10 de outubro de 2001. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 out. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3964.htm.

TEXTO para DISCUSSÃO

BRASIL. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Congresso Nacional, 22 dez. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm.

BRASIL. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm.

BRASIL. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13242.htm.

BRASIL. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13408.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 154, n. 190, 3 out. 2017a. Seção 1. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1040&pagina=1&data=03/10/2017&totalArquivos=716>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.992, de 28 de dezembro de 2017. Altera a Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 154, n. 248-D, 28 set. 2017b. Seção 1. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3992_28_12_2017.html.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2019. Brasília: Congresso Nacional, out. 2018. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/emendas/Manual_Emendas2019.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde 2019**. Brasília: MS, 2019a. 150 p. Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Cartilha2019.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 395, de 14 de março de 2019. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 157, n. 51-A, 15 mar. 2019b. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da união para 2020. Brasília: Congresso Nacional, out. 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/emendas/Manual_Emendas.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde 2020**. Brasília: MS, 2020a. 158 p. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Cartilha_FNS_2020-15-5-2020.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 488, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 158, n. 56-C, 23 mar. 2020b. Seção 1.

TEXTO para DISCUSSÃO

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 545, de 25 de março de 2020. Altera a Portaria nº 488/GM/MS, de 23 de março de 2020, para orientar a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares em medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 158, n. 59, 26 mar. 2020c. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha de emendas parlamentares Ploa 2021**. Brasília: MS; FNS, 2020d. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/Cartilha-de-Emendas-Parlamentares-PLOA-2021-7-12-2020_2.pdf.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2021. Brasília: Congresso Nacional, fev. 2020e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 1.263, de 18 de junho de 2021. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 159, n. 113-A, 18 jun. 2021b. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde 2021**. Brasília: MS; FNS, 29 jun. 2021c. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/21_0054_Cartilha_digital.pdf.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2022. Brasília: Congresso Nacional, out. 2021d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2022/emendas/Manual_Emendas.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.771, de 21 de dezembro de 2021. Altera o § 5º do art. 15 da Portaria GM/MS nº 1.263, de 18 de junho de 2021, que dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 159, n. 240, p. 293, 22 dez. 2021f. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde 2022**. Brasília: MS; FNS, 29 mar. 2022a. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/CARTILHA_2022_livro_web.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 684, de 30 de março de 2022. Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 160, n. 62, p. 202, 31 mar. 2022b. Seção 1.

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. 2022c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha de emendas parlamentares Ploa 2022**. Brasília: MS, 2022d.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da união para 2023 – PLN 32/2022. Brasília: Congresso Nacional, out. 2022e. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha de emendas parlamentares Ploa 2023**. Brasília: MS, 2023a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 449, de 5 de abril de 2023. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 161, n. 66-A, 5 abr. 2023b. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 544, de 3 de maio de 2023. Institui procedimentos para execução de despesas em ações e serviços públicos de saúde autorizadas na Lei Orçamentária Anual de 2023 com base no art. 8º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 161, n. 84, p. 63, 4 maio 2023c. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 3.283, de 7 de março de 2024. Dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, ano 162, n. 47, p. 68, 8 mar. 2024a. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde 2023**. Brasília: MS, 2024b. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/CARTILHA_2023_livro-digital.pdf.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 4.442, de 18 de junho de 2024. Altera a Portaria GM/MS nº 3.283, de 7 de março de 2024, que dispõe sobre as regras para as transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a emendas parlamentares que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), em 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 120, p. 51, 27 jun. 2024c. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha de emendas parlamentares Ploa 2024**. Brasília: MS, 2024d.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cartilha para apresentação de propostas ao Ministério da Saúde 2024**. Brasília: MS, 8 out. 2024e. Disponível em: https://portalfns.saude.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/BOOK-CARTILHA_2024-web-reduzido-4-1.pdf.

BRASIL. **Análise das principais decisões do STF acerca de emendas parlamentares**. Brasília: Conof, 2024f. (Nota Técnica, n. 46).

BRASIL. Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 dez. 2024g. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico do Orçamento 2025**. Brasília: MPO, 2025. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>.

CALAZANS, A. T. S. Qualidade da informação: conceitos e aplicações. **TransInformação**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 29-45, jan.-abr. 2008.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório técnico**: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF – Exercício 2020 a 2023. Brasília: CGU, 12 nov. 2024. p. 15-113. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/11/relatorio-cgu-aplicacao-emendas-municipios-12-nov-2024.pdf>.

DENHARDT, R. B.; CATLAW, T. J. **Teorias da administração pública**. Tradução de Novoritis do Brasil. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering**. Nova York: M. E. Sharpe, 2007.

ENTRA em vigor lei com novas regras para emendas parlamentares. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 26 nov. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1114272-entra-em-vigor-lei-com-novas-regras-para-emendas-parlamentares/>.

FETZER, T.; GRAEBER, T. Measuring the scientific effectiveness of contact tracing: evidence from a natural experiment. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 118, n. 33, 17 ago. 2021.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 84, p. 65-94. 2011.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. R. P. **O orçamento impositivo das emendas individuais**: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Brasília: Senado Federal, 2015. (Série Orçamento em Discussão, n. 16).

HERRE, B. *et al.* Best practices for government agencies to publish data: lessons from COVID-19. **The Lancet Public Health**, v. 9, n. 6, p. e407-e410, jun. 2024.

LAHUD, V. P. M. **Financiamento federal da saúde**: efeitos do orçamento impositivo. 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LIMA, C. R. D. A. *et al.* Revisão das dimensões de qualidade dos dados e métodos aplicados na avaliação dos sistemas de informação em saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 10, p. 2095-2109, out. 2009.

NERI, S. C. C. **A qualidade dos dados dos sistemas de informação em saúde aplicados em atenção à saúde materno-infantil**. 2016. 91 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

OLETO, R. R. Percepção da qualidade da informação. **Ciência da Informação**, v. 35, n. 1, p. 57-62, 2006.

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **As emendas parlamentares e a alocação de recursos federais no Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2497).

PIOLA, S. F.; VIEIRA, F. S. **Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil**: um retrato das desigualdades regionais do período 2010-2022. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3010).

PIRES, B. Farra ilimitada: depois dos tratores e das escolas *fakes*, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS. **Revista Piauí**, Brasília, ed. 190, jul. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 25 dez. 2024.

PIRES, B. Golpe de Lira vira caso de polícia. **Revista Piauí**, Brasília, 23 dez. 2024. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/dino-stf-pf-investigacao-orcamento-secreto/>. Acesso em: 24 dez. 2024.

SILVA, D. S. A. Interesse público: necessidade e possibilidade de sua definição no direito administrativo. **Estudantes: Caderno Acadêmico**, ano 4, n. 6, p. 129-145, 2000.

SILVA, A. S. *et al.* Transferências federais por emendas parlamentares aos municípios: implicações para o financiamento do SUS. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 29, n. 7, p. 1-12, 2024.

SIU, M. C. K. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. **Revista do TCU**, n. 122, p. 78-87, 2011.

SOUZA, M. L. G. de; FIGUEIREDO JÚNIOR, W. P. F.; BOSIO, A. L. **Aplicação de recursos decorrentes de emenda parlamentar para incremento do PAB e do MAC**. Brasília: Conof, abr. 2019. (Nota Técnica, n. 6). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/nt-06-2019-aplicacao-de-recursos-decorrentes-de-emenda-parlamentar-para-incremento-do-pab-e-do-mac>.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 DF**. Brasília: STF, nov. 2021.

STF julga orçamento secreto inconstitucional: a decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões. **Notícias STF**, Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-julga-orcamento-secreto-inconstitucional/>.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**: decisão monocrática – decisão interlocutória (e-doc. 1003). Brasília: STF, 2 dez. 2024a.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**: decisão monocrática – decisão interlocutória (e-doc. 1140). Brasília: STF, 29 dez. 2024b.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**: despacho (e-doc. 872). Brasília: STF, 3 out. 2024c.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854**: termo de audiência (e-doc. 476). Brasília: STF, 1º ago. 2024d.

TERMO: despesa de custeio. **Glossário de Termos Orçamentários**. Brasília: Congresso Nacional, [s.d.]. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_de_custeio. Acesso em: 15 mar. 2025.

ULINSKI, K. G. B. *et al.* Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, n. 3, p. 1-14, 2024.

VIEIRA, F. S. **Emendas parlamentares ao orçamento federal do SUS**: método para estimação dos repasses a cada município favorecido, segundo áreas de alocação dos recursos (2015-2020). Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2732).

VIEIRA, F. S. **Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde**. Brasília: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3048).

WILKINSON, M. D. *et al.* The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship. **Scientific Data**, v. 3, n. 1, p. 160018, 15 mar. 2016.

ZEEBERG, B. R. *et al.* Mistaken identifiers: gene name errors can be introduced inadvertently when using Excel in bioinformatics. **BMC Bioinformatics**, v. 5, n. 1, p. 80, 23 jun. 2004.

ZIEMANN, M.; EREN, Y.; EL-OSTA, A. Gene name errors are widespread in the scientific literature. **Genome Biology**, v. 17, n. 1, p. 177, dez. 2016.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Alice Souza Lopes

Revisão

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emilly Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Letycia Luiza de Souza

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editores

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO