

## **ORÇAMENTO IMPOSITIVO: ANÁLISE DA VIABILIDADE DE PLATAFORMA TECNOLÓGICA PARA INDICAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA AO ORÇAMENTO DA UNIÃO <sup>1</sup>**

Maisa de Souza Moreira<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente trabalho buscou apresentar as recentes mudanças no Orçamento da União, com foco nas Emendas Parlamentares de Execução Obrigatória. O objetivo central do trabalho foi analisar a viabilidade de plataforma tecnológica para indicação de Emendas Parlamentares e alocação de recursos públicos considerando a prioridade de cada ente local. Adotou-se como metodologia de pesquisa a análise documental e pesquisa bibliográfica. Por meio da compreensão das modalidades de transferências de recursos da União e das principais mudanças no orçamento desde o advento do orçamento impositivo, constatou-se a necessidade de maior acompanhamento da efetividade das emendas parlamentares, bem como analisar a viabilidade política, de incentivos e instrumental da utilização de uma plataforma tecnológica que intermediará a submissão das demandas municipais para análise e decisão da destinação de emendas parlamentares. Concluiu-se que a utilização de uma plataforma de integração entre as demandas municipais e os objetivos dos parlamentares atenderá as necessidades públicas com eficiência e efetividade perante a população.

**Palavras-chave:** Orçamento Impositivo; Emendas Parlamentares Obrigatórias; Governo Digital; TCU; Plataformas Tecnológicas

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração.

<sup>2</sup> Graduada em Gestão Pública, especialista em Políticas Públicas, Gestão e Controle da Administração.

**MANDATORY BUDGET: ANALYSIS OF THE VIABILITY OF A  
TECHNOLOGICAL PLATFORM FOR INDICATING PARLIAMENTARY  
AMENDMENTS FOR MANDATORY IMPLEMENTATION TO THE FEDERAL  
BUDGET**

**ABSTRACT**

This article aims to introduce the recent changes in the Brazilian Federal Budget, with a focus on the Mandatory Execution Parliamentary Amendments. The main objective was to analyze the viability of a technological platform to indication of Parliamentary Amendments and allocation of public resources considering the priority of each local entity. Document analysis and bibliographic research were adopted as research methodology. It is possible to conclude that the use of an integration platform between municipal demands and the objectives of parliamentarians can efficiently aggregate their interests and public needs.

**Keywords:** Mandatory Budget; Parliamentary Amendments; Digital Government; Technological Platforms

## **INTRODUÇÃO**

A destinação de recursos financeiros oriundos de emendas parlamentares – instrumentos pelos quais permitem ao parlamentar destinar recursos do projeto de Lei Orçamentária – sofreu mudanças significativas nos últimos seis anos. Com o advento Emenda Constitucional (EC) 86/2015, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988 (CF), as emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União se tornaram impositivas, isto é, se tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo metade desse percentual ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Outra modificação importante ao orçamento público foi feita com a promulgação da EC 100/2019, que também torna obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal ao Orçamento da União, até o valor limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Além disso, a EC 100/2019 incluiu o §10 ao Artigo 165 da CF, que estabelece o dever da administração de executar as programações orçamentárias para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Ante o exposto, dois tipos de emendas se tornaram de execução obrigatória: individuais – de autoria de cada senador ou deputado, e de bancada – emendas coletivas e de autoria das bancadas estaduais e regionais.

Ademais, com o advento da EC 105/2019, que acrescentou o art. 166-A à CF para autorizar a transferência de recursos da União às demais entidades federativas por meio de transferência especial, modificou, assim, as possibilidades de transferências de recursos parlamentares. Nessa nova modalidade, os recursos poderão ser repassados diretamente ao ente, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres, transferindo também o controle para o sistema de fiscalização financeira ao ente beneficiário e maior discricionariedade e liberdade no uso por parte do receptor da transferência.

Com a sanção da Lei Orçamentária Anual de 2021, será obrigatória a execução de 9,7 bilhões de reais de emendas parlamentares individuais e 7,3 bilhões de reais de emendas das 27 bancadas<sup>3</sup>, ressalvadas as emendas com impedimento técnico, conforme previsto no Art. 166,

---

<sup>3</sup> Valores disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

§13, da CF: “As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”. Sendo metade das emendas individuais destinadas às ações e serviços públicos de saúde, segundo a CF.

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de analisar a aderência e efetividade dos resultados de investimentos às políticas públicas com recursos oriundos de emendas parlamentares individuais impositivas nos anos de 2014 a 2017, verificou-se que não existe instrumento suficiente para apresentar prioridades e orientações para alocação desses recursos por parte do Poder Legislativo, ocasionando favorecimentos indevidos a regiões não prioritárias, bem como a destinação de recursos a localidades que demandavam soluções estruturais prévias, gerando, assim, impedimentos de ordem técnica, por razões diversas, além de desperdício de recursos públicos.

Logo, considerando esse cenário apontado pelo TCU, no qual a ausência de instrumentos que estabelecem o grau de prioridades para alocação de recursos prejudica a sua eficiência, transparência e monitoramento, por parte do parlamentar, dos órgãos fiscalizadores e da sociedade, imagina-se como oportuno estudar a viabilidade da elaboração de uma plataforma tecnológica, na qual as informações referentes às demandas dos municípios seriam disponibilizadas previamente ao parlamentar para fins de avaliação de sua prioridade como destinatário de emendas parlamentares, em especial considerando as inovações ao texto constitucional.

Para tanto, o presente artigo está estruturado da seguinte forma, na primeira seção será abordado o atual modelo de transferências de recursos da União, tanto pela ótica normativa como pela operacional e prática desses instrumentos; na seção seguinte será elencado as principais mudanças no orçamento desde o advento do orçamento impositivo, bem como serão apresentadas as conclusões do Relatório de Auditoria do TCU (Acórdão 2704/2019/Plenário) acerca da efetividade das emendas parlamentares conforme os objetivos de sua destinação e as demandas apresentadas pelos entes municipais, bem como a iniciativa de inovação na destinação de recursos de emendas parlamentares pela Plataforma Liberta Minas e outras iniciativas, que oferecem algumas alternativas aos apontamentos críticos realizados pelo TCU. Na terceira seção será analisada a viabilidade política e instrumental da utilização de uma plataforma tecnológica que intermediará a submissão das demandas municipais para análise e decisão da destinação de emendas parlamentares; e o quarto - e último - capítulo consistirá nas considerações finais da presente pesquisa.

## **1 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO**

Os repasses de recursos da União a outros entes federativos podem ser classificados em três modalidades: a) Transferências Constitucionais; b) Transferências Legais; c) Transferências Voluntárias.

### **1.1 TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS**

As Transferências Constitucionais, previstas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, constituem a partilha dos tributos arrecadados pela União com os estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entre as principais transferências previstas, destacam-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados.

### **1.2 TRANSFERÊNCIAS LEGAIS**

Disciplinadas por leis específicas que determinam a forma de habilitação, transferência e aplicação de recursos, as Transferências Legais podem ocorrer de forma não vinculada a um fim específico, onde o ente federativo receptor possui discricionariedade em definir a despesa do recurso repassado.

Por outro lado, as Transferências Legais também podem ocorrer na modalidade vinculada a um fim e despesa específicos, e, nesse caso, são subdivididas em Transferências Automáticas, Transferências Fundo a Fundo e Transferências Diretas ao Cidadão.

As Transferências Automáticas são aquelas que não se submetem a qualquer requisito por parte da entidade receptora, não se sujeitando também à realização de convênios ou quaisquer espécies de ajustes, ou seja, os recursos são repassados diretamente mediante depósito em conta corrente específica em nome do beneficiário sem a necessidade de instrumentos de formalização, como ocorre em alguns programas educacionais - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Nesse sentido ver: DALLAVERDE, Alexandra Katia; CONTI, José Maurício. As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro. 2016. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

As Transferências Fundo a Fundo também são feitas diretamente, sem a necessidade de formalização de convênios ou instrumentos congêneres, porém os repasses ocorrem de um fundo para outro e são disciplinados por meio de lei específica. Podem ocorrer do fundo nacional para fundos estaduais ou municipais, como ocorre através do Fundo Nacional de Saúde (FNS), para descentralizações de recursos no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e também podem ocorrer de fundos estaduais para municipais.

Por fim, vale mencionar as Transferências Diretas ao Cidadão, como o Programa Bolsa Família, cujo recursos são repassados, mensalmente, diretamente ao cidadão - população-alvo do programa. Desse modo, fica incumbido ao município o cadastro junto ao programa do Governo Federal, bem como sua operacionalização e manutenção.

### 1.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

As Transferências Voluntárias foram constituídas na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme previsto no caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>5</sup>,

Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Assim, conforme a cartilha "Convênios e outros repasses" do TCU<sup>6</sup>, as Transferências Voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destine-se ao Sistema Único de Saúde (SUS).

O convênio é a forma de transferência voluntária de recursos financeiros de dotações orçamentárias registrados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Conforme conceito de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>7</sup>:

---

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

<sup>6</sup> Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas/convenios-e-outros-repasses-5-edicao-tcu>

<sup>7</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 289.

o convênio pode ser definido como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

Portanto, por meio do convênio executa-se projeto, atividade, serviço e aquisição de bens previstos em programas de governo, sob cooperação mútua entre, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta - chamado concedente, e, do outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou entidades privadas sem fins lucrativos - a este dá-se o nome de convenente.

No Contrato de Repasse, instrumento contratual de transferência voluntária entre concedentes e convenentes, utiliza-se a intermediação de instituições ou agentes financeiros oficiais federais, como por exemplo a Caixa Econômica Federal, para atuar como mandatária da União na execução e fiscalização das transferências, atuando em cooperação com órgão concedente.

Ademais, conforme instituído pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, no art. 9º<sup>8</sup>, há o Termo de Parceria, o qual consiste no:

instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público.

São essas, portanto, as principais ferramentas, medidas e instrumentos previstos para repasse de recursos pela União aos Entes Federativos, os quais, conforme detalhado, seguem a sua própria sistemática.

## **2 ORÇAMENTO IMPOSITIVO: EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA**

O ciclo orçamentário inicia-se com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), que, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e a Lei Orçamentária da União (LOA), formam as principais leis que regem o ciclo orçamentário do país.

O planejamento orçamentário de médio prazo do governo é elaborado a partir do PPA, podendo ser revisado a cada ano, preparado a partir do primeiro ano de mandato do chefe do poder executivo, é o documento onde se define as prioridades de gestão para a execução das

---

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm)

políticas públicas, bem como as diretrizes, objetivos e metas para a administração pública para o período de quatro anos. A partir do PPA é feita a elaboração da LDO, onde se define as metas e prioridades do governo no curto prazo, anual. A LDO, portanto, tem a função de, entre outras, traçar regras e limites para as despesas dos Poderes e estabelecer as regras que deverão ser observadas na LOA para atingir as metas do PPA.

Por meio da Lei Orçamentária Anual, são estabelecidos os Orçamentos da União, estimadas as receitas e fixadas as despesas para o exercício financeiro subsequente, nesse momento é concedido aos parlamentares a possibilidade de fazerem indicações de emendas ao orçamento.

## 2.1 EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO DA UNIÃO

Os parlamentares podem utilizar como instrumento de propostas para aprimoramento ou alteração de matéria legislativa as emendas parlamentares, sujeitas à deliberação do Congresso Nacional, as quais são feitas ao Orçamento da União. Segundo o conceito do Senado Federal<sup>9</sup>,

são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições.

Assim, no momento de discussão do orçamento, os parlamentares podem realizar emendas com o intuito de modificar ou acrescentar programações orçamentárias do projeto de lei orçamentária enviado inicialmente pelo Poder Executivo. As emendas ao orçamento são divididas em quatro espécies: individual, de bancada, de comissão e de relatoria.

Com o advento do orçamento impositivo, instituído com a promulgação da Emenda Constitucional 86 em 2015, tornou-se obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais - de autoria de apenas um parlamentar, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior, devendo metade do valor ser aplicado no setor de saúde. Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais.

Além disso, em 2019, tornou-se obrigatória a execução de emendas parlamentares de bancada estadual, com a aprovação da EC 100. As emendas de bancada são propostas por um grupo de parlamentares do mesmo estado ou região.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>

Outra mudança significativa no orçamento foi a aprovação da EC 105, que acrescenta o art. 166-A à CF para permitir a transferência direta de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios sem vinculação a uma finalidade específica:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida

Ou seja, diferente de outrora, fica definida nova forma de transferência de recursos federais via emenda parlamentar, a transferência especial dispensa a apresentação de plano de trabalho, projeto e finalidade específica para sua execução, dessa forma, o recurso poderá ser repassado diretamente ao ente federado sem a necessidade de celebração prévia de convênio ou instrumento similar junto à União, podendo ser usado de forma discricionária, desde que aplicado pelo menos 70% em despesa de capital e em programações finalísticas das áreas de competências do ente beneficiado.

Por um lado, a transferência especial dispensa a burocracia e todos os trâmites necessários até que o recurso seja de fato executado, propiciando celeridade no repasse e discricionariedade para os gestores públicos destinarem em objetos de prioridade locais, ou da forma como avaliarem melhor.

Por outro lado, como entendeu o Ministério Público Federal à Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2019 (transformada na EC 105) com a Nota Técnica nº 01/2019 – 5ª CCR<sup>10</sup>, o repasse direto, por dispensar instrumentos de controle, pode fragilizar a corrupção:

a proposta abranda o controle e a vigilância sobre a execução dos valores, que não mais estariam sujeitos à apreciação de órgãos federais atuantes no combate contra a malversação e desvio de verbas públicas. Sob a ótica dos parlamentares, a PEC visa a desburocratização do uso das verbas públicas em prol dos anseios da população, porém, tal argumento não fundamenta a redução de controle, ainda que sustente a agilidade no repasse de verbas a estados, DF e município.

Dessa forma, é evidente o aumento de independência, autonomia e discricionariedade do parlamentar e do ente beneficiário da destinação, aplicação e manejo do recurso oriundo da emenda parlamentar, o que enseja mais informações, ferramentas e medidas para alocação e fiscalização das emendas, tanto ao próprio parlamentar como da União, órgãos de controle e da sociedade em si.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pec-que-preve-transferencia-direta-de-recursos-de-emendas-parlamentares-para-estados-df-e-municipios-fragiliza-o-combate-a-corrupcao>

## 2.2 DISTRIBUIÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Exposto a garantia de execução das emendas parlamentares individuais através do Orçamento Impositivo e os atuais recursos de transferências, a distribuição das emendas parlamentares, como observado na prática, se tornou, ainda mais, uma ferramenta política importante, já que pode beneficiar aliados de forma rápida, livre de fiscalização federal e, conseqüentemente gerar vantagens eleitorais.

Resultados encontrados em outros trabalhos apontam que os parlamentares tendem a destinar emendas a municípios onde os prefeitos compartilham da mesma base eleitoral com o intuito de selar uma aliança entre os políticos, visto que o prefeito coligado ao parlamentar, ao receber a transferência de recursos da União, pode atuar como um *broker* político, ou seja, age como intermediador local que conecta o eleitor com o parlamentar, aumentando sua influência na região<sup>11</sup>.

Em pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Orçamento Público, publicada pelo Jornal Estadão<sup>12</sup>, o valor de emendas repassadas em 2021, dos 393 parlamentares que utilizaram a transferência especial, mais que triplicou comparado com o valor de 2020, onde 137 deputados e senadores utilizaram essa forma de transferência. Além disso, o jornal publicou matéria onde foram apontados casos em que houve distribuição de emendas de deputados para municípios comandados por seus familiares.<sup>13</sup>

Diante dessa realidade, nem sempre os municípios beneficiários são os mais carentes de investimentos, diminuindo a qualidade da alocação de recursos públicos advindos de emendas parlamentares, o que reforça a importância de instrumentos para otimizar o modelo decisórios para destinação das emendas.

## 2.3 PRIORIZAÇÃO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS VIA EMENDA PARLAMENTAR

---

<sup>11</sup> Nesse sentido ver: BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. “A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados”. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 23, n. 3, p. 714–753, 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8651196>. Acesso em: 2 ago. 2021

<sup>12</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-usa-emenda-cheque-em-branco-para-direcionar-r-2-bilhoes-sem-transparencia,70003784284>

<sup>13</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,deputados-beneficiam-familiares-com-emendas-do-cheque-em-branco,70003790663>

O Tribunal de Contas da União realizou, entre maio de 2018 e fevereiro de 2019, o Relatório de Auditoria do TCU: Acórdão 2704/2019 - Plenário<sup>14</sup> para avaliar a execução das emendas parlamentares individuais do Ministério da Saúde e Ministério das Cidades (incorporado atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Regional), com o objetivo de verificar a efetividade, eficiência e transparência da aplicação dos recursos, utilizando-se como instrumentos de coleta de dados a requisição de documentos e informações, estudos de caso, análise documental, entrevistas e análise do desempenho de execução de obras em curva “S”.

Para fins de estudo a este artigo, destaca-se a Questão 1 do Relatório, onde se identificou riscos de destinação de recursos públicos de emendas parlamentares para objetivos não prioritários, por não haver, em muitos casos, instrumento formalizado pelo Poder Executivo que apresente prioridades, orientações, e informações quanto às necessidades regionais para melhor alocação de recursos, bem como banco de projetos para obras e investimentos já em andamento aptos a receber recursos, como exemplo, obras paralisadas por falta de recurso.

Quanto às apurações realizadas em emendas parlamentares destinadas à saúde, considerando a EC 86/2015 que prevê que metade dos recursos de emendas individuais aprovados deverão ser destinados a ações e serviços públicos de saúde, além disso, o art. 17 da Lei Complementar (LC) 141/2012, que regulamenta os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, dispõe que

O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3o do art. 198 da Constituição Federal. No entanto, observou-se, a partir da auditoria realizada pelo TCU, que o Ministério da Saúde não realiza gestão prévia para destinação dos recursos de emendas parlamentares de execução obrigatória em localidades prioritárias, ficando a cargo do acompanhamento, fiscalização e controle para correta aplicação dos recursos. Além disso, o órgão informou ao TCU que não disponibiliza informações sobre as localidades mais carentes, as necessidades regionais, bem como dados de dimensões epidemiológica e demográfica.

---

<sup>14</sup> Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDA O-COMPLETO-2375962%22](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDA%20COMPLETO-2375962%22)

Quanto às apurações realizadas em relação às obras relacionadas ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional, o relatório descreve alguns casos em que não houve planejamento ou pesquisa prévia para a indicação de recursos de emendas parlamentares a objetos específicos, ocasionando em impedimentos técnicos, cancelamento de contratos, e, conseqüentemente, desperdício de recursos públicos. Como por exemplo, o convênio 834870/2016, que teve indicação de emenda para desenvolvimento de Projeto para Implantação de Praça no Município de Florianópolis/SC, contudo, houve o cancelamento do convênio em decorrência da existência de iniciativa local para execução do mesmo projeto por instituição privada.

Dessa maneira, identificou-se a falta de um canal de comunicação que possibilite levar informações e dados prévios de maneira estruturada aos parlamentares para maior eficácia a alocação de recursos públicos e atendimento às necessidades da população.

#### 2.4 INOVAÇÃO NA DESTINAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

Os resultados alcançados pelo TCU apontam a ineficiência e falta de planejamento na distribuição de recursos oriundo de emendas parlamentares, bem como a utilização desse mecanismo para interesses pessoais e políticos contrários à necessidade pública.

Ao acompanhar o trabalho do deputado federal Tiago Mitraud, identificou-se, como exemplo de iniciativa inovadora para seleção de prioridades na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais, a plataforma Liberta Minas elaborada juntamente com o deputado estadual Guilherme da Cunha, ambos eleitos por Minas Gerais. Os deputados seguiram premissas ao instituir um procedimento aberto, comum e padrão para destinação de emendas por meio do Liberta Minas.

Pela plataforma é divulgado um Edital de Emendas no qual se estabelece as regras, normas e procedimentos para habilitação de projetos pelas prefeituras e organizações para destinação de emendas parlamentares. Esses projetos, caso atendam aos requisitos de habilitação, passarão para uma análise técnica para avaliar sua relevância, impacto e justificativa para destinação dos recursos disponíveis aos parlamentares, conforme as premissas e objetivos previamente e publicamente divulgados. Os projetos são selecionados de forma técnica, transparente e com chances iguais a todos os proponentes.

Em resumo, cada ente interessado deverá atender os pré-requisitos do edital para participar da seleção e encaminhar seus projetos e para posterior avaliação da equipe técnica, seguindo o cronograma e fases previstos no edital e demandando diversas etapas de avaliações para definição dos projetos selecionados.

Além disso, a plataforma Liberta Minas também oferece o Programa Embaixadores, iniciativa que procura formar lideranças políticas por meio de voluntários representantes das regiões do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de os parlamentares conhecerem e entenderem as demandas e necessidades regionais para atenderem os eleitores e buscarem soluções locais.

No Edital de Emendas de 2020, conforme divulgado pela plataforma<sup>15</sup>, foram aprovados 50 projetos dos 1973 recebidos. E atualmente, a iniciativa conta com R\$ 44 milhões de emendas parlamentares distribuídas entre os projetos de 61 municípios de Minas Gerais.

Nesse sentido, no decorrer da pesquisa, encontrou-se outras iniciativas que utilizam de métodos inovadores à destinação de emendas. O deputado federal Vinicius Poit desenvolveu a plataforma Emendas Inteligentes<sup>16</sup>, onde disponibiliza em portal eletrônico, um formulário para inscrição de projetos por parte do ente interessado, a partir do qual, segundo critérios previamente estabelecidos pelo parlamentar, e dividindo os entes em categorias, é feita avaliação de cada projeto para a destinação do recurso.

Também o deputado Marcel van Hattem, federal pelo estado do Rio Grande do Sul, por meio de edital, realiza processo seletivo de beneficiários de emenda parlamentar. A avaliação segue critérios como viabilidade, necessidade e relevância<sup>17</sup>, entre outras disposições previstas no edital. O primeiro edital de seleção lançado pelo parlamentar, em 2020, direcionou os R\$ 8,1 milhões disponíveis para a área da saúde, conforme critérios e categoria denominada como prioritária pelo autor das emendas.

Apesar de serem iniciativas inovadoras no meio político quanto à aplicação de recursos públicos pelos parlamentares mencionados, demandam recursos de apoio técnico de diversas áreas tanto para a seleção dos projetos quanto para conhecerem as demandas locais por meio dos voluntários que contribuem para a avaliação, tempo maior na seleção dos projetos, bem como estabelecem indicadores específicos, a partir dos quais os Entes e instituições possam inscrever seus projetos. Além disso, as iniciativas exigem que as instituições beneficiadas façam um plano de prestação de contas com objetivo de dar transparência do uso dos recursos, aumentando a burocracia já prevista na contratação entre os entes posteriormente.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://libertaminas.com.br/>

<sup>16</sup> Disponível em: <http://viniciuspoit.com.br/>

<sup>17</sup> Disponível em: <http://marcelvanhattem.com.br/2020/aberto-processo-seletivo-que-destinara-ate-r-1-milhao-em-emendas-parlamentares-para-projetos-de-infraestrutura-turistica-no-rio-grande-do-sul/>

### **3 VIABILIDADE DE PLATAFORMA DIGITAL PARA INDICAÇÃO DAS DEMANDAS PRIORITÁRIAS**

Os impactos da transformação tecnológica fazem parte de uma das principais mudanças na realidade da sociedade nos últimos tempos. Ao passo em que os avanços tecnológicos são constantes e a transformação digital cada vez mais presente nas atividades e na interação social, é imprescindível que as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) sejam utilizadas para aprimoramento, entrega de serviços e transparência no setor público.

Citando Maciel e Garcia (2006), por Ferreira<sup>18</sup> defende que,

a participação eletrônica tem sido usada para fomentar a maior articulação entre governo e cidadãos de modo que não só a deliberação pública seja ampliada, mas também o espaço de debate e cidadania, levando conseqüentemente à implementação de governos eletrônicos (*e-Gov*) e de uma democracia eletrônica (*e-democracy*).

Dessa forma, é indispensável mencionar o Governo Digital, projeto que objetiva modernizar a administração pública com utilização de banco de dados para otimizar e transformar os serviços públicos através das TICs, reduzindo, assim a burocracia. A Estratégia Governo Digital, lançada no Diário Oficial da União em 2020 por meio do Decreto nº 10.332 prevê a digitalização dos serviços até 2022, ou seja, é objetivo do Governo Federal interagir com a sociedade e integrar cada vez mais os serviços da União, Estados, DF e Municípios por meio da tecnologia. Nota-se que a disponibilização de plataforma única, que integra dados, interage diversos agentes e auxilia como fonte de informação está cada vez mais acessível e constante na sociedade.

Dentre outras iniciativas de integração e transparência de dados públicos por meio de sistemas de informação de forma acessível a diversos atores, podemos mencionar o SIGA Brasil e a Plataforma+Brasil, ambos sistemas que surgiram com o objetivo de permitir maior transparência, informação acessível, celeridade na tomada de decisão, otimização de recursos públicos, monitoramento de políticas públicas, maior controle social e, como consequência, melhor gestão do dinheiro público e geração de resultados para a sociedade.

O SIGA Brasil é um sistema onde se permite informações detalhadas, acompanhamento, acesso amplo e facilitado de uma única ferramenta a diversas fontes sobre planos e orçamentos públicos. Por meio da plataforma, qualquer usuário pode realizar uma pesquisa facilitada e

---

<sup>18</sup> FERREIRA, Dimas. Participação e deliberação: análise do impacto dos usos das tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2012.

interativa, acessando de forma aberta e prática a base de dados relativos ao planejamento, orçamento e fiscalização.

Já a Plataforma+Brasil constitui uma ferramenta de TIC de grande importância à operacionalização, simplificação e informatização de processos de transferências voluntárias da União. Por meio dessa plataforma, é possível operacionalizar as transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de registro de atos desde a proposta até a prestação de contas final.<sup>19</sup> Essa iniciativa está cada vez mais integrada a outros tipos de transferências de recursos, em sua última atualização, já é possível utilizar a ferramenta para Transferências Fundo a Fundo e Transferências Especiais, facilitando, assim, a interação dos entes federativos e reduzindo a burocracia.

Diante da essencialidade dos sistemas voltados à celeridade e desburocratização dos processos na tomada de decisão dos agentes públicos, e que constituem ferramentas que garantem um controle social transparente e facilitam a análise e fiscalização dos órgãos de controle, é importante se pensar em tecnologias que reúnam dados para a melhor alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, visto que, é um processo de grande complexidade e envolve extenso volume de recursos públicos.

Com o advento do Orçamento Impositivo e as significativas mudanças nas transferências de recursos da União aos Entes Federados por meio de emendas parlamentares ocorridas nos últimos anos, e com os resultados obtidos no Relatório de Auditoria do TCU relatado no capítulo 3, é evidente a necessidade de sistema norteador, que indique as prioridades locais e necessidades de cada ente federado para que seja feita melhor aplicação de emendas parlamentares, forneça informações locais e estruturais e dados prévios dos entes federados aos parlamentares, com o objetivo de dar transparência e efetividade na distribuição de recursos da União.

Nota-se que, pelo lado do ente federado, em especial municípios, há a necessidade de endereçar suas demandas de forma mais organizada, clara e específica, conforme as prioridades e necessidades para atendimento à população. Pelo outro lado, aos parlamentares falta um instrumento que possa otimizar, organizar e estruturar as demandas apresentadas pelos entes locais para fins de indicação das emendas de sua autoria.

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/>

Em ambos os casos, a ineficiência dessa integração prejudica a efetividade da aplicação dos recursos, os quais são limitados, de forma que o parlamentar não consegue aferir os impactos positivos das emendas que lhe foram disponibilizadas, e os municípios também se deparam com a ausência de resposta eficiente à demanda da população. Assim, para ambos os lados o prejuízo político à imagem do agente público é evidente, o que indica a existência de incentivos políticos, econômicos e sociais para melhorar essa integração.

Desse modo, ainda que baseado em iniciativas inovadoras expostas nesse artigo, se propõe uma plataforma mais completa e interativa, que comporte um banco de dados e informações de forma que possa atender as demandas dos diversos entes federados parlamentares federais, para que ambos possam cumprir os compromissos que assumiram durante seu mandato.

Havendo interesse para que essa integração ocorra de maneira eficiente, identifica-se que a criação de uma plataforma tecnológica para promover essa interação poderia atender os objetivos dos dois lados, pois:

- (i) O parlamentar utilizaria a plataforma para centralizar a apresentação das demandas dos municípios do seu estado, podendo instituir previamente os requisitos que serão considerados como prioritários e/ou convenientes na sua análise para fins de promover transparência e isonomia na “competição” entre os entes; a plataforma também poderia servir como banco de dados e oferecer uma visão estruturada e analítica da realidade e necessidade de cada ente, visto que haveria a possibilidade de ser alimentada pelos gestores locais;
- (ii) Por outro lado, os municípios teriam garantias de que os parlamentares possuem acesso aos dados de cada localidade igualmente, e de que indicariam os recursos dessas emendas com base em critérios previamente estabelecidos, aos quais caberia a responsabilidade de atendê-los; e possibilitaria melhor fiscalização de órgãos de controle e da população.

Nota-se que, para ambos os lados, o problema apontado pelo TCU seria, em tese, solucionado, eis que haveria definições de critérios objetivos de prioridade, eficiência e conveniência da destinação do recurso, dessa forma, havendo transparência durante o procedimento e as interações no âmbito da plataforma, seria possível monitorar se a destinação desse recurso realmente obedeceu esses requisitos, bem como se foi efetivamente aplicada, de modo a atender a demanda local, a qual foi selecionada em detrimento de outras.

Assim, conforme é comum às plataformas que oferecem integração entre dois lados distintos<sup>20</sup>, será possível mapear não apenas a realidade e natureza das demandas locais, mas também os critérios e objetivos considerados pelos parlamentares para destinação de suas emendas, servindo, para ambos os lados, como importante base de dados nas interlocuções entre esses.

Explico, as prefeituras que estiverem demandando mais recursos na área de educação vão conseguir identificar qual deputado tem destinado recursos para essa área, e se esse ainda dispõe de emendas para tanto. Já os parlamentares, vão possuir meios plausíveis de apresentar a sua base eleitoral a destinação dos recursos de suas emendas, diminuindo, inclusive, os casos em que diferentes políticos alegam serem os responsáveis pela mesma política ou obra pública, retirando a atuação do prefeito como *broker* político.

Ademais, uma plataforma aberta e interativa que abranja as demandas regionais e informe a destinação dos recursos de cada parlamentar, além de atender imediatamente o interesse público da população por meio da destinação de recursos aquelas demandas prioritárias, também atenderá aos objetivos das recentes mudanças ao texto constitucional de conferir autonomia, efetividade e independência na análise, critérios e objetivos da destinação e aplicação dos recursos oriundos das emendas parlamentares, sem que, para tanto, não se disponha de ferramentas de fiscalização, monitoramento e transparência à União, órgãos de controle, parlamentares e à sociedade em geral.

Por outro lado, considerando que a destinação de emendas de transferências especiais, as quais não necessitam de instrumentos e objetos prévios, a plataforma também mitigaria incentivos e meios para práticas de corrupção e alocações indevidas de recursos públicos, em razão das ferramentas de transparência e monitoramento já mencionadas, permitindo a identificação e dando autoria sobre a destinação e acompanhamento da execução, de forma a conceder benefícios e melhorias locais ao parlamentar que indiciou mas também detectar eventuais “mal feitos” desse recurso.

Com a utilização das TICs no âmbito do legislativo, especialmente para servir de parâmetro para alocação de recursos que, nesse tema de discussão, têm uma proporção

---

<sup>20</sup> “Portanto, as plataformas digitais têm como premissa a orquestração dos recursos e dos integrantes da rede que as compõem. Segundo Libert, Beck e Wind (2016) esses modelos de negócios geram valor por meio da troca de relacionamentos e o capital das empresas orquestradoras é o *networking*, assim a facilitação das interações e o gerenciamento dos relacionamentos são as prioridades essenciais na gestão das plataformas com vistas à criação de externalidades de rede positivas”; Hummel, Milton e Silva, Adilson Aderito da; Modelo de negócios em plataforma digital para comercialização de flores no Brasil; pg- 12; acessível: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/1158>

significativa para mudar realidade local e melhorar a qualidade de vida de cidadãos de diversas regiões demandadas, é possível mudar a maneira como os parlamentares tendem a usar a ferramenta de alocação de emendas. Além disso, uma plataforma interativa, aberta e integrada amplia a participação pública e política no meio digital, serve como mecanismo de *accountability* e promove maior controle da Administração Pública. Ademais, quanto às localidades que estão sendo mais beneficiadas, se mitigaria os impedimentos técnicos tal qual os apurados na auditoria do TCU supracitada.

## **CONCLUSÃO**

Em razão da discricionariedade confiada aos parlamentares quanto à alocação de recursos, espera-se que as emendas parlamentares de execução obrigatória sejam direcionadas com eficácia, com o objetivo de atender as necessidades públicas com eficiência e para alcançar a efetividade do dever parlamentar perante a população, e não apenas como fins políticos.

Ao analisar o relatório realizado pelo TCU, observou-se que a falta de informações institucionais de cada Ente Federativo prejudica nas indicações de transferências de recursos federais.

Dessa maneira, é evidente que a integração entre as demandas municipais e os objetivos almejados pelos parlamentares deve ser aprimorada para atender aos critérios constitucionais da transparência, isonomia, eficiência em todo e qualquer ato público. Assim, a presente pesquisa buscou analisar a viabilidade de uma plataforma nessa relação pela perspectiva da existência de incentivos para que os parlamentares e os entes municipais a utilizem, não adentrando em outros aspectos atinentes a modelos e planos de negócios.

De todo modo, foi identificada a existência desses incentivos para ambos os lados (parlamentares e entes locais), os quais encontrarão na plataforma importantes ferramentas para melhor alocação dos recursos públicos e a prestação de contas à sociedade, em benefício da sua imagem política perante seu eleitorado.

Essa plataforma, contudo, não deve apenas reduzir assimetrias na integração entre os dois lados, como também tende a servir como ferramenta instrumental para que os agentes envolvidos possam analisar os comportamentos e critérios seguidos nas decisões de destinação e alocação de recursos, dessa maneira, cria-se mais incentivos para o engajamento e utilização de uma plataforma que promova transparência, eficiência e sirva como um mapa decisório para ambos os lados, em benefício desses e do interesse público.

## REFERÊNCIAS

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, Campinas, SP, v. 23, n. 3, p. 714–753, 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8651196>. Acesso em: 26 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86, DE 2015**. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-86-17-marco-2015-780276-norma-pl.html>>. Acesso em 15 agosto de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100, DE 2019**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2019/emendaconstitucional-100-26-junho-2019-788600-norma-pl.html>>. Acesso em 15 agosto de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 105, DE 2019**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2019/emendaconstitucional-105-12-dezembro-2019-789566-norma-pl.html>>. Acesso em 15 agosto de 2020.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988 Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 05 de março de 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5ª Câmara de Coordenação e Revisão Combate à corrupção. **NOTA TÉCNICA n.º 01/2019 - 5ª CCR**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pec-que-preve-transferencia-direta-de-recursos-de-emendas-parlamentares-para-estados-df-e-municipios-fragiliza-o-combate-a-corrupcao>>. Acesso em 22 de abril de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e Outros Repasses**. 6. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em:

<<http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas/convenios-e-outros-repasses-5-edicao-tcu>>. Acesso em 09 de abril de 2021.

DALLAVERDE, Alexandra. **As Transferências Voluntárias no Modelo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Blucher, 2016, p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 289.

FERREIRA, Dimas. **Participação e deliberação: análise do impacto dos usos das tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife**. Tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2012. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/tese%20de%20doutorado%20versao%20final.pdf>>. Acesso em 30 de junho de 2021.

GOMES, Luciano de Souza. **Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?** Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. 5p. Série: (Orçamento Público em Discussão; n. 8). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496341>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

HUMMEL, Milton; SILVA, Adilson Aderito da. Modelo de negócios em plataforma digital para comercialização de flores no Brasil. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*, [S.l.], v. 10, p. 01-17, apr. 2020. ISSN 2237-4558. Disponível em: <<https://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/1158>>. Acesso em: 06 aug. 2021.

RODRIGUES, Lorena; WETERMAN, Daniel. Deputados beneficiam familiares com emendas do 'cheque em branco'. **Estadão**, São Paulo, jul. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,deputados-beneficiam-familiares-com-emendas-do-cheque-em-branco,70003790663>>. Acesso em 02 de agosto de 2021.

RODRIGUES, Lorena; WETERMAN, Daniel. Orçamento sem controle: Congresso usa 'emenda cheque em branco' para direcionar R\$ 2 bilhões. **Estadão**, São Paulo, jun. 2021.

Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-usa-emenda-cheque-em-branco-para-direcionar-r-2-bilhoes-sem-transparencia,70003784284>>. Acesso em 02 de agosto de 2021.