

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
PÚBLICA – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS

ARTHUR PHILIPPE SINDEAUX BRAGA

DESTINAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS
PARLAMENTARES INDIVIDUAIS ÀS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE ENTRE O PLANEJADO
E O EXECUTADO NO MUNICÍPIO DE TERESINA

BRASÍLIA - DF

2022

ARTHUR PHILIPPE SINDEAUX BRAGA

**DESTINAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS
PARLAMENTARES INDIVIDUAIS ÀS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE ENTRE O PLANEJADO
E O EXECUTADO NO MUNICÍPIO DE TERESINA**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Área de Concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas da Universidade de Brasília como requisito para obter título de Mestre.

Orientadora: Profa. Marina Delmondes de Carvalho Rossi.
PhD

BRASÍLIA – DF

2022

ARTHUR PHILIPPE SINDEAUX BRAGA

**DESTINAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS
PARLAMENTARES INDIVIDUAIS ÀS ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL: UMA ANÁLISE ENTRE O PLANEJADO
E O EXECUTADO NO MUNICÍPIO DE TERESINA**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia, Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

Brasília, 18 de março de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Marina Delmondes de Carvalho Rossi

Departamento de Economia – UnB

Profa. Ana Carolina Pereira Zohgbi

Prof. José Luiz Rossi Júnior

Dedico este trabalho a minha esposa Andressa Nogueira de Paula Sindeaux, pela paciência, pelo incentivo, pela força e principalmente por andar sempre junta a mim, multiplicando as alegrias e dividindo as tristezas.

RESUMO

O presente trabalho objetiva verificar se a aplicação dos recursos destinados por meio de emendas parlamentares individuais no município de Teresina está sendo executada em sua totalidade, bem como se há observância da aplicação mínima na função orçamentária saúde. Também procura-se compreender se há relação entre a composição da câmara de vereadores (mais alinhada ou não ao chefe do executivo) e o tipo de execução de suas emendas, se diretas ou indiretas. Adotou-se como estratégia a confecção de tabelas, organizando os dados coletados das bases de dados Sistema Eletrônico de Cadastro de Indicações de Emendas Parlamentares Individuais – SECIEPI e Sistema de Gestão Orçamentária Municipal – *E-Governe*, no período de 2017 a 2021. Verificou-se a composição da câmara municipal quanto a coligação ao partido do prefeito em duas legislaturas bastante distintas, sendo a de 2017-2020 alinhada ao executivo e a de 2021-2024 não alinhada. Encontrou-se evidências de que o município de Teresina não cumpriu a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais em nenhum dos anos analisados e também que em nenhum ano houve aplicação dos percentuais mínimos. Em relação ao alinhamento da câmara municipal ao prefeito, há evidências que a baixa quantidade de emendas parlamentares individuais destinadas à execução indireta por OSCs pode estar relacionada ao amplo apoio político da câmara municipal ao poder executivo. Conclui-se que a execução dos recursos destinados via emendas parlamentares individuais no município de Teresina ainda se mostra bastante deficiente, apesar da existência de sistemas informatizados e legislações locais para operacionalização do processo de cadastramento, execução e acompanhamento das indicações.

Palavras-chaves: Orçamento Público. Orçamento Impositivo. Emenda Parlamentar. Terceiro Setor. Identificação Partidária.

ABSTRACT

The present work aims to verify if the application of resources destined through individual parliamentary amendments in the municipality of Teresina is being executed in its entirety, as well as if there is observance of the minimum application in the health budget function. It also seeks to understand whether there is a relationship between the composition of the city council (more aligned or not to the chief executive) and the type of execution of its amendments, whether direct or indirect. As a strategy, the creation of tables was adopted, organizing the data collected from the databases Electronic System for Registration of Indications of Individual Parliamentary Amendments - SECIEPI and Municipal Budget Management System - E-Governe, in the period from 2017 to 2021. The composition of the municipal council regarding the coalition to the mayor's party in two very different legislatures, being the one from 2017-2020 aligned to the executive and the one from 2021-2024 not aligned. Evidence was found that the municipality of Teresina did not comply with the mandatory implementation of individual parliamentary amendments in any of the years analyzed and also that in no year was there application of the minimum percentages. Regarding the alignment of the municipal council with the mayor, there is evidence that the low number of individual parliamentary amendments destined for indirect execution by CSOs may be related to the broad political support of the municipal council to the executive branch. It is concluded that the execution of resources destined via individual parliamentary amendments in the municipality of Teresina is still quite deficient, despite the existence of computerized systems and local legislation for operationalizing the process of registration, execution and monitoring of indications.

Keywords: Public budget. Tax Budget. Parliamentary Amendment. Third Sector. Party Identification.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Emendas Parlamentares Individuais – Orçamento Federal.....	19
Quadro 2. Valores mínimos por Emendas Parlamentares (E.P) e número máximo por parlamentar.....	22
Quadro 3. Formas de transferência de recursos públicos para entidade de direito privado.....	31
Quadro 4. Composição da Câmara de Vereadores e coligações com o partido do prefeito (2017-2020).....	40
Quadro 5. Composição da Câmara de Vereadores e coligações com o partido do prefeito (2021-2024).....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Montantes individuais e totais destinados às Emendas Parlamentares Individuais em Teresina	20
Tabela 2. Natureza Jurídica da OSCs no município de Teresina	36
Tabela 3. Atividade econômicas das OSCs no município de Teresina	36
Tabela 4. Valores de emendas parlamentares individuais por tipo de execução	37
Tabela 5. Valores destinados a execução indireta por órgão/entidade	38
Tabela 6. Execução orçamentária das emendas parlamentares individuais dos anos de 2017 a 2021	42
Tabela 7. Valores destinados das emendas parlamentares por função orçamentária	43
Tabela 8. Valores das emendas parlamentares por função orçamentária (2017 a 2021).....	44
Tabela 9. Situação das emendas parlamentares por quantidades cadastradas (2017 a 2021)..	46
Tabela 10. Situação das emendas parlamentares por montantes cadastrados (2017 a 2021)..	47
Tabela 11. Percentual não executados das emendas parlamentares individuais (2017 a 2021)	47

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxograma para cadastro de Emendas Parlamentares em Teresina	25
--	----

LISTA DE SIGLAS

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CRFB/88 - Constituição Federal de 1988

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OSC - Organização da Sociedade Civil

ONG - Organização não Governamental

PPA - Plano Plurianual

PronasPCD - Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência

PRONON - Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica

PLOA - Projeto da Lei Orçamentária Anual

RCL - Receita Corrente Líquida

SEMF - Secretaria Municipal de Finanças

SEMPPLAN - Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação

SECIEPI - Sistema Eletrônico de Cadastro de Indicações de Emendas Parlamentares Individuais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS	14
2. ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	15
2.1 CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	15
2.2 EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS E ALTERAÇÕES PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 86/2015	17
2.3 EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TERESINA E A INFLUÊNCIA POLÍTICA NA SUA ALOCAÇÃO	19
2.4 PROCESSO DE INDICAÇÃO E CADASTRAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO MUNICÍPIO DE TERESINA	21
2.5 PROCESSO DE VALIDAÇÃO, EXECUÇÃO E ALTERAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO MUNICÍPIO DE TERESINA	24
2.6 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DA DESPESA E OBSERVÂNCIA AOS MÍNIMOS LEGAIS 26	
3 O TERCEIRO SETOR DA ECONOMIA	27
3.1 O MARCO REGULATÓRIO DAS OSCs E SELEÇÃO DO PARCEIRO PRIVADO	27
3.2 FONTES DE FINANCIAMENTO DAS OSCS	29
3.2.1 FINANCIAMENTO PRIVADO	30
3.2.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO	30
3.3 AS CONTRATAÇÕES DIRETAS	32
3.4 DESTINAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS VIA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	33
4 ANÁLISE DOS DADOS	36
4.1 DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA	36
4.2 DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA EXECUÇÃO INDIRETA VIA OSC	37
4.3 DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES NAS LEGISLATURAS 2017-2020 E 2021-2024	39
4.4 DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMETARES INDIVIDUAIS	42
4.5 DA SITUAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

Os recursos orçamentários destinados pelas emendas parlamentares individuais aos órgãos ou entidades municipais constituem importante meio para concretização de ações de interesse da comunidade, sendo muitas vezes a única fonte de recursos que irá financiar determinada atividade. Sua forma de execução pode ser direta, quando o próprio ente indicado irá aplicar os valores dentro da ação cadastrada pelo parlamentar, ou indireta, quando haverá indicação de uma Organização da Sociedade Civil que irá executá-lo.

Salienta-se que a execução de tais recurso é obrigatória dentro do respectivo exercício financeiro, somente sendo relativizada por motivo de impedimentos de ordem técnica ou contingenciamentos. Assim, teoricamente, os valores consignados no orçamento anual deveriam ser integralmente executados, salvo as exceções já elencadas. Ademais, existe previsão de destinações mínimas para função orçamentária da saúde, a qual deve ser fielmente cumprida pelos entes federados.

Também há identificação na literatura econômica da influência do alinhamento partidário entre presidente da república e prefeitos no recebimento de recursos via transferências voluntárias, como também do recebimento de recursos por meio de indicação de parlamentares federais. No entanto, pouco se estudou sobre a influência da composição da câmara de vereadores em relação ao modo de execução de suas emendas parlamentares, isto é, se haveria alguma relação entre o tipo de execução e um maior ou menor apoio ao prefeito municipal.

Então, a partir do exposto, o presente trabalho objetiva verificar se a aplicação dos recursos destinados por meio de emendas parlamentares individuais no município de Teresina está sendo executadas em sua totalidade, bem como se há observância da aplicação mínima na função orçamentária saúde. Também procura-se compreender se há relação entre a composição da câmara de vereadores (mais alinhada ou não ao chefe do executivo) e o tipo de execução de suas emendas, se diretas ou indiretas.

Para isso, adotou-se como estratégia empírica a confecção de tabelas, organizando os dados coletados das bases de dados Sistema Eletrônico de Cadastro de Indicações de Emendas Parlamentares Individuais – SECIEPI e Sistema de Gestão Orçamentária Municipal – E-Governe, no período de 2017 a 2021. Verificou-se a composição da câmara municipal quanto

a coligação ao partido do prefeito em duas legislaturas bastante distintas, sendo a de 2017-2020 alinhada ao executivo e a de 2021-2024 não alinhada.

Encontrou-se evidências de que o município de Teresina não cumpriu a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais em nenhum dos anos analisados, sendo a relação entre empenhado/orçado de 2,08% (2017), 15,38% (2018), 78,47% (2019), 56,97% (2020) e 33,28% (2021). Desconsiderando-se os valores com impedimentos de ordem técnica, o percentual não executado também é bastante expressivo, de 98% (2017), 84% (2018), 22% (2019), 21% (2020) e 52% (2021).

Quanto aos valores destinados para função orçamentária saúde, há indicação que em nenhum ano houve aplicação dos percentuais mínimos, encontrando-se 1% (2017), 0% (2018), 4% (2019), 5% (2020) e 19% (2021).

Em relação ao alinhamento da câmara municipal ao prefeito, há evidências que a baixa quantidade de emendas parlamentares individuais destinadas à execução indireta por OSCs no período de 2017 (6%), 2018 (3%) e 2019 (3%) pode estar relacionada ao amplo apoio político da câmara municipal ao poder executivo. Há suspeita de dois motivos: vereadores ou seus aliados podem ocupar cargos em secretarias ou entidades e maior engajamento dos vereadores eleitos da coligação do prefeito com a administração municipal.

Observa-se um aumento considerável das destinações dos recursos para OSCs no último ano do mandato da legislatura anterior (2020) e no primeiro ano da atual (2021), passando de 3% em 2019, 30% em 2020, para 39% no ano de 2021. O resultado pode estar relacionado a acordos políticos com dirigente de entidades do terceiro setor ou a maior visibilidade ao vereador na indicação dos recursos diretamente para OSC, gerando um melhor ganho eleitoral.

Além dessa introdução, o trabalho estrutura-se da seguinte forma: a seção 1 apresenta os métodos e procedimentos utilizados no trabalho para se chegar ao resultado. A seção 2 apresenta o referencial teórico sobre orçamento público e as emendas parlamentares individuais, focando em sua obrigatória execução. Em seguida, a seção 3 aborda o terceiro setor da economia, finalizando com a análise das destinações de recursos orçamentários para às Organizações da Sociedade Civil. A seção 4 analisa os dados consolidados e discute os resultados. Por fim, a seção 5 traz as conclusões desta pesquisa.

1. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva, ao se delinear parâmetros econômicos e legais relacionados às emendas parlamentares individuais no município de Teresina, priorizando identificar entraves à sua execução e critérios técnico e políticos partidários envolvidos, sobretudo quando destinadas às Organizações da Sociedade Civil. Para tanto, observou-se os dados disponíveis, analisando-os e ordenando-os, conforme pertinência. Nesse interim, percebeu-se a descoberta dos principais obstáculos e relações entre os fatos abordados.

Inicialmente, foi realizado levantamento bibliográfico, utilizando as palavras-chaves: emendas parlamentares individuais, emenda constitucional 86/2015, orçamento público, organização da sociedade civil. Desses, estruturaram-se dois capítulos, sendo o primeiro sobre o orçamento público e as emendas parlamentares individuais, a fim de esclarecer sobre a natureza e o conceito das referidas emendas, elucidando o contexto onde estão inseridas, para que haja clareza ao abordá-las. No capítulo subsequente explana-se sobre o terceiro setor da economia, onde estão inseridas as possíveis destinatárias dos recursos.

Os dados preliminares foram coletados do principal sítio de cadastramento das emendas parlamentares, qual seja, o Sistema Eletrônico de Cadastro de Indicações de Emendas Parlamentares Individuais (SECIEPI), no que tange à forma de execução dos recursos orçamentários daí advindos, as funções orçamentárias contempladas, os impedimentos de ordem técnica e outros inerentes. Além disso, extraiu-se os dados de execução orçamentária dos exercícios financeiros de 2017 a 2021, do *E-Governe*, sistema de gestão orçamentária do Governo, referentes aos recursos destinados às emendas parlamentares individuais.

Já quanto às Organizações da Sociedade Civil, foram coletadas as informações do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, consolidadas na página eletrônica do MapaOSC, plataforma virtual de transparência pública colaborativa, com dados de todo o Brasil. Ademais, conforme indicado no levantamento bibliográfico, constatou-se a importância de se verificar a destinação e o cumprimento das emendas em tela, conforme o cenário político partidário dos parlamentares e do chefe do executivo. Assim, também se considerou a composição da câmara de vereadores nas legislaturas 2017-2020 e 2021-2024, segundo informações na página eletrônica oficial do Tribunal Superior Eleitoral.

Por fim, realizou-se a organização tabular dos dados coletados, no programa *Microsoft Excel*[®], com subsequente análise quantitativa, conforme relevância ao presente estudo. Noutra

vertente, inferiu-se relações entre os fatos, conforme avaliação qualitativa, mas balizada pelos achados bibliográficos fundantes.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

2.1 CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Em sua concepção clássica, o orçamento se propunha a ser uma peça de controle administrativo e contábil, prezando pelo equilíbrio orçamentário das finanças públicas. Neste cenário, há ausência de um efetivo planejamento, distanciando-se dos anseios da população e de sua utilização como instrumento de intervenção na economia. Não se vislumbra um plano de ação governamental, mas somente a previsão de receitas e fixação de despesas para determinado período de tempo.

Paludo (2013) ensina que sua finalidade era o controle político do legislativo sobre o executivo, estando explicitado apenas a dimensão do objeto de gasto, não interessando o acompanhamento de objetivos e metas do governo, sendo o aspecto econômico do orçamento desvalorizado, enfatizando seu viés jurídico. No mesmo sentido, Giacomoni (2021) afirma que havia uma neutralidade nas finanças públicas, onde o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume de gastos públicos não chegava a pesar significativamente em termos econômicos.

Noutro giro, em concepção moderna, observa-se que houve incorporação de várias outras finalidades ao orçamento público, levando-se em conta os reais interesses da sociedade, considerado um programa de governo proposto pelo executivo e aprovado pelo legislativo. Como evolução, surgiu o chamado Orçamento de Desempenho ou Funcional, que levava em conta um programa de trabalho, com as ações a serem desenvolvidas, e não apenas os objetos dos gastos. Neste tipo de orçamento a ênfase era no desempenho organizacional, avaliando-se os resultados em termos de eficácia.

Giacomoni (2021, p. 103) estabeleceu o seu conceito de Orçamento de Desempenho como sendo “aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa”. Serrano et al (2018) ensina que em tal tipo de orçamento é mais importante evidenciar as “coisas que o

governo faz” do que “as coisas que o governo compra”, tornando-se fundamental a destinação dos bens ou serviços adquiridos.

No entanto, ainda não havia vinculação com um planejamento, situação que perduraria até o surgimento do Orçamento Programa, que, segundo Paludo (2013), constitui um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento, com definição dos objetivos e metas a serem alcançadas. A avaliação dos resultados é feita em relação a eficácia e a efetividade, isto é, observa-se se as metas foram alcançadas e o impacto social das ações.

A integração do planejamento com o orçamento é feita através dos programas, havendo previamente fixação de objetivos e metas a serem cumpridas e posteriormente incorporados recursos ao orçamento para consecução de tais fins. Os valores contidos nos orçamentos são instrumentos para alcance das metas e dos objetivos já traçados, que recebem dotação por programas e em quantidade estimada para seu atingimento.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), em que pese o avanço do PPA como principal instrumento de planejamento governamental, ainda não se observou uma completa integração entre o planejado e o orçado até 1998, oportunidade em que surgiu o Decreto 2.829/1998, determinando que toda ação finalística do Governo Federal deveria ser estruturada em programas, e a Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) 42, de 14 de abril de 1999, que alterou de classificação funcional programática para classificação funcional e a estrutura programática, com implantação do Orçamento Programa no PPA 2000 - 2003.

Superado esse primeiro aspecto, outro ponto a ser tratado diz respeito a natureza autorizativa ou impositiva do orçamento público brasileiro, principalmente a partir das alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais 86, de 17 de março de 2015, e 100, de 26 de junho de 2019. Percebe-se que há divergências na doutrina quanto a tal aspecto, as vezes existindo até mesmo uma terceira ou quarta posições diferentes.

Doutrina minoritária considera o orçamento como impositivo a partir das amarras legais e constitucionais existentes, principalmente relacionadas ao princípio da legalidade, defendendo que as dotações seriam meras representações numéricas para viabilizar o atingimento de objetivos e metas já traçados. Também consideram dessa natureza as despesas de caráter obrigatório estabelecidas na Constituição Federal ou em lei, sobre as quais não haveria discricionariedade em executá-las.

Lima (2003) afirma que grande parte do orçamento brasileiro atual é de execução obrigatória, como observado nas despesas com pessoal, benefícios previdenciários, pagamentos de juros e amortização da dívida pública, dentre outras, representando cerca de 90% das despesas totais. Assim, haveria discricionariedade em apenas 10% do orçamento, que, segundo Piscitelli (2006), é limitada devido a vinculações de determinadas receitas a áreas ou tipos de despesas específicas.

No entanto, o orçamento público brasileiro é considerado predominantemente autorizativo, devendo o gestor público verificar a real necessidade e utilidade da execução da despesa já autorizada, havendo aplicação da discricionariedade administrativa. Tal entendimento pode ser extraído da própria Constituição Federal, fazendo-se a devida interpretação, como também de leis nacionais que tratam das finanças públicas, como se verifica nos artigos 167, IV e VI e 169 da CRFB/88 e 66 da Lei 4.320/64.

Marciniuk et al (2020) ensinam que a legislação e execução prática do orçamento federal tem como característica a natureza autorizativa das despesas, podendo haver contingenciamento de parte dos valores fixados em virtude de reestimativas de receitas, não tendo-se obrigação de executar tudo que está expresso na LOA.

A percepção de um orçamento meramente autorizativo pode ser constatada na discrepância entre o orçado e o efetivamente executado, onde há constante realocação de recursos que reflete a incapacidade do governo em planejar suas ações. No entanto, como falado anteriormente, a natureza autorizativa é a regra geral, sendo derogada por algumas exceções, dentre as quais as emendas parlamentares individuais impositivas, como trataremos a seguir.

2.2 EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS E ALTERAÇÕES PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 86/2015

Por definição, orçamento impositivo é a obrigatoriedade de o Poder Executivo executar as dotações orçamentárias de acordo com sua aprovação original pelo Poder Legislativo, observadas as ressalvas constitucionais. Tal técnica orçamentária permite uma maior proximidade entre o que foi planejado e executado, possibilitando assim maior controle pelos órgãos encarregados de fiscalizar a execução do orçamento.

A Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015, tornou obrigatória a execução da programação orçamentária para as emendas parlamentares individuais, que a partir de então

seriam obrigatórias sua execução no montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, ressalvados os impedimentos de ordem técnica ou por questões de reestimativa de receitas e despesas.

Silva (2020) ensina que o objetivo buscado pela alteração supracitada foi no sentido de evitar preferências decorrentes da filiação partidária dos parlamentares, muitas vezes beneficiando partidos aliados ao governo em exercício, promovendo a execução das emendas de forma mais isonômica e demovendo tais privilégios. Havia uma clara execução de emendas ligadas aos parlamentares da base governista, deixando as demais indicações sem previsão de sua utilização.

Já Harada (2018) faz um paralelo entre os aspectos positivos e negativos dessa alteração, inicialmente tratando como benéfico o aumento do grau de seriedade na execução orçamentária, haja vista o atendimento da vontade da população por intermédio de seus representantes, funcionando como um instrumento de cidadania. Como as indicações parlamentares teoricamente levariam a um aumento da satisfação popular pelo atendimento de suas demandas, o governo estaria mais alinhado às necessidades da população, tornando-se mais legítimos.

Por outro lado, entende como aspecto negativo a falta de competência técnica dos parlamentares ao elaborar a proposta orçamentária levando-se em consideração as diferentes regiões do país com enormes disparidades econômicas e sociais. As necessidades de uma região mais desenvolvida seriam muito diferentes das demandas de locais mais pobres, o que precisaria ser observado no ato de indicações de recursos para determinadas áreas, podendo ensejar aplicações de recursos públicos de forma desalinhada.

Estudos de Figueiredo e Limongi (2008) revelam que a alocação dos recursos não está ligada somente a vontade dos parlamentares, estando subordinada à proposição orçamentária feita pelo Poder Legislativo e a determinações do partido por meio de seus líderes no Congresso. Logo, a liberdade dos parlamentares pode ceder se houver diretrizes partidárias que o estimulem a direcionar os recursos para determinados programas e locais.

Quanto aos valores destinados às emendas parlamentares individuais no âmbito federal, considerando os anos de 2016 a 2021, Brasil (2021) publicou os seguintes dados:

Quadro 1. Emendas Parlamentares Individuais – Orçamento Federal

Ano	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Inicial (IPCA)	Autorizado (R\$)	Autorizado (IPCA)	Empenhado (R\$)	Empenhado (IPCA)
2016	9.097.010.732,99	12.146.774.369,72	9.106.243.854,99	12.158.930.547,83	7.270.574.861,83	9.381.386.765,11
2017	9.098.657.352,00	11.531.570.968,42	9.098.657.352,00	11.531.570.968,42	7.155.515.832,87	8.940.187.697,41
2018	8.773.929.275,00	10.811.336.753,42	8.773.929.275,00	10.811.336.753,42	8.462.354.312,95	10.265.896.176,06
2019	9.143.790.120,00	10.857.063.550,64	9.143.790.120,00	10.857.063.550,64	8.540.280.214,47	9.878.273.179,59
2020	9.468.453.809,99	10.790.256.653,73	9.468.453.809,99	10.790.256.653,73	9.227.959.245,13	10.461.251.433,84
2021	9.670.235.419,00	10.321.530.737,59	9.670.235.419,00	10.321.530.737,59	9.279.790.670,47	9.599.584.909,46

Fonte: Siga Brasil – Painel Cidadão

Observa-se que os valores das Dotações Iniciais com correção pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para fins de comparação, decaíram no decorrer dos anos, com mínimo de R\$ 10.321.530.737,59 em 2021 e máximo de R\$ 12.146.774.369,72 em 2016. No entanto, os valores Empenhados não apresentaram uma tendência constante, variando de R\$ 9.381.386.765,11 em 2016 para R\$ 10.265.896.176,06 em 2018, e mantendo-se aproximadamente estáveis nos demais anos.

Percebe-se que houve um relativo aumento dos valores empenhados em âmbito federal após a Emenda Constitucional 86/2015, haja vista que houve redução nas Dotações Iniciais no decorrer dos anos e aumento relativo nos valores empenhados.

2.3 EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TERESINA E A INFLUÊNCIA POLÍTICA NA SUA ALOCAÇÃO

Insta salientar que o instituto das emendas parlamentares individuais impositivas não ocorreu de forma uniforme e simultânea nos diversos entes federativos do país, sendo inaugurada em âmbito federal pela Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO 2014), findando no patamar constitucional em 2015. Já no estado do Piauí, foram inseridas na Constituição Estadual por meio da Emenda Constitucional 42, de 17 de dezembro de 2013, promulgada na mesma época da LDO de 2014 da União, embora com redação bem mais concisa em relação à legislação federal.

No município de Teresina, a Emenda à Lei Orgânica do município 24, de 19 de dezembro de 2013, acrescentou os parágrafos 9º ao 12 ao artigo 152, introduzindo o instituto da emenda parlamentar impositiva em âmbito local. Especificamente no parágrafo 10 do citado

artigo, tornou-se obrigatória a execução orçamentária e financeira dos recursos consignados às emendas parlamentares.

Tais recursos são destinados de forma isonômica aos vereadores em exercício do mandato, que indicam anualmente a destinação desses valores, no montante de 1% da RCL municipal referente ao exercício anterior. Vale ressaltar que a aplicação desse montante foi inicialmente escalonada, como segue: para 2014, 50% (cinquenta por cento) de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício de 2013; para 2015, 75% (setenta e cinco por cento) de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício de 2014; para 2016, 100% (cem por cento) de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício de 2015.

Os valores destinados a cada vereador estabelecidos nas LDOs dos anos de 2017 a 2021 foram sintetizados na tabela a seguir, que considerou, para fins de montante total destinados às emendas parlamentares, o número de 29 vereadores em exercício. Tendo em vista que o número de vereadores tem relação com intervalo populacional e como esse parâmetro manteve-se entre 750.000 e 900.000 habitantes, no período de 2017 a 2021, o número de vereadores considerados foi fixo em 29 membros.

Tabela 1. Montantes individuais e totais destinados às Emendas Parlamentares Individuais em Teresina

Ano da LDO	Montante individual		Nº Vereadores	Montante Total	
	RS	IPCA		R\$	IPCA
2017	R\$ 689.655,17	R\$ 858.568,51	29	R\$ 19.999.999,93	R\$ 24.898.486,84
2018	R\$ 754.000,00	R\$ 904.745,02	29	R\$ 21.866.000,00	R\$ 26.237.605,55
2019	R\$ 790.000,00	R\$ 908.774,22	29	R\$ 22.910.000,00	R\$ 26.354.452,52
2020	R\$ 874.000,00	R\$ 961.924,40	29	R\$ 25.346.000,00	R\$ 27.895.807,60
2021	R\$ 951.000,00	R\$ 951.000,00	29	R\$ 27.579.000,00	R\$ 27.579.000,00

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias – 2017 a 2021

A partir do exposto, percebe-se a importância da correta aplicação de tais recursos, que atualmente tem valores próximos a R\$ 28.000.000,00 (vinte e oito milhões de reais), motivo pelo qual foi instituído no município de Teresina, em 2014, o Sistema Eletrônico de Cadastro de Indicações de Emendas Parlamentares Individuais (SECIEPI), objetivando cadastrar as proposições dos vereadores para fins de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Tendo em vista o objetivo da pesquisa, torna-se importante entender tal cadastro, no que se refere ao percentual efetivamente executado em comparação com o planejado, que se dar por meio do SECIEPI, fazendo-se necessário apontamentos sobre a lei de criação desse,

bem como de seu regulamento. Além disso, possíveis condicionantes políticas podem ser levantadas a respeito da forma de execução dos recursos destinados pelos parlamentares, ou seja, haveria relação entre as coligações partidárias presentes na câmara de vereadores ligadas ao prefeito e o tipo de execução (direta ou indireta).

No que se refere as influências políticas na destinação dos recursos das emendas parlamentares individuais, Marciniuk et al (2020), estudando a influência dos partidos políticos dos parlamentares federais e dos prefeitos na destinação de tais recursos, afirmam que é farta a literatura internacional sobre a existência de viés partidário nessas transferências, um fenômeno conhecido como transferências partidárias ou “*partisan transfers*”. No caso do Brasil, concluem que os municípios cujo partido é o mesmo do presidente recebem mais transferências voluntárias do executivo federal.

Quanto a relação entre os partidos políticos dos deputados federais e suas indicações via emendas parlamentares aos municípios, os mesmos autores verificaram que há incentivos pessoais dos congressistas que preferem transferir recursos para projetos em locais que possam receber um retorno dos cidadãos na forma de voto nas eleições subsequentes, fenômeno conhecido como “conexão eleitoral”.

Ferreira et al (2005), analisando a existência de motivação política nas transferências voluntárias de estados à municípios, confirma que os estados transferem mais recursos para àqueles municípios cujos prefeitos são seus aliados políticos, sendo ainda sugerido a existência de ciclos eleitorais com maior significância nas eleições estaduais.

No caso das transferências via emendas parlamentares individuais para OSCs em âmbito municipal, não encontramos literatura que trate especificamente da relação existente entre a composição da câmara municipal e os partidos de apoio ao prefeito quanto ao regime de execução dos valores (diretamente ou indiretamente), ou seja, se existiria uma preferência do tipo de execução quando há amplo apoio ou não ao prefeito municipal. Tal estudo busca exatamente verificar tal relação, analisando duas legislaturas bem diferentes quanto aos integrantes da coligação do prefeito eleito.

2.4 PROCESSO DE INDICAÇÃO E CADASTRAMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO MUNICÍPIO DE TERESINA

Para fins de normatizar o artigo 152, parágrafos 9º ao 12, da Lei Orgânica Municipal, que dispõe sobre às emendas parlamentares, foi editada a Lei 4.558/14 e, posteriormente, os Decretos 19.434, de 11 de fevereiro de 2020 e 21.734, de 22 de novembro de 2021, conferindo assim maior previsibilidade quanto à indicação, análise de viabilidade técnica e execução das emendas parlamentares. A partir de senha individual do SECIEPI para os vereadores, ocorre o cadastro das emendas parlamentares em data determinada.

Há previsão nas LDOs municipais de 2017 a 2021 de número máximo de emendas parlamentares por vereador, bem como, a partir de 2020, valores mínimos por cada indicação, como exposto no quadro a seguir:

Quadro 2. Valores mínimos por Emendas Parlamentares (E.P) e número máximo por parlamentar

Ano da LDO	Montante individual		Valor Mínimo por E.P	Número de emendas máximas por parlamentar	Cadastramento
	R\$	IPCA			
2017	R\$ 689.655,17	R\$ 858.568,51	Não Previsto	6	SECIEPI
2018	R\$ 754.000,00	R\$ 904.745,02	Não Previsto	6	SECIEPI
2019	R\$ 790.000,00	R\$ 908.774,22	Não Previsto	6	SECIEPI
2020	R\$ 874.000,00	R\$ 961.924,40	R\$ 30.000,00	6	SECIEPI
2021	R\$ 951.000,00	R\$ 951.000,00	R\$ 30.000,00	8	SECIEPI

Fonte: Próprio autor

Percebe-se que até a LDO de 2020 havia um número máximo de 6 (seis) emendas parlamentares por vereador, ano em que houve previsão de valor mínimo de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por indicação, que foi repetido nos anos seguintes. A partir da LDO de 2021, houve aumento da quantidade máxima de indicações, sendo de 6 (seis) até 2020 e 8 (oito) em 2021.

As indicações de cada vereador precisam conter os seguintes dados: nome do autor, numeração da emenda por ordem de prioridade, valor estimado, endereço do local, órgão executor, objeto, ação e detalhamento da ação. Quando a execução for realizada de forma indireta, isto é, por meio de Organizações da Sociedade Civil (OSC), além dos requisitos anteriores há necessidade de cadastramento da razão social e Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), do plano de trabalho e da habilitação plena da entidade executora.

Após o cadastramento das indicações no SECIEPI, cabe a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (SEMPLAN) analisar a compatibilidade da classificação

orçamentária da despesa, verificando o atendimento dos recursos mínimos para cada ação orçamentária definidas anualmente na LDO, bem como outros impedimentos orçamentários de ordem técnica. Em seguida, há consolidação das proposições e encaminhamento para análise dos órgãos executores, que elaborará parecer sobre a viabilidade de execução de cada emenda proposta, concluindo pela existência ou não de impedimento de ordem técnica à execução.

Os pontos de análise realizados pela SEMPLAN considerados impedimentos de ordem técnica são: falta de indicação do órgão executor, do local da execução e do valor da emenda parlamentar individual; incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária; impossibilidade legal de enquadramento do programa do órgão executor com a emenda proposta; valor das indicações excedentes a cota individual das emendas parlamentares individuais; excesso de proposições em relação ao quantitativo definido na LDO e inobservância de prazos.

Já o órgão executor contemplado com indicações de emendas parlamentares deve avaliar os impedimentos de ordem técnica à execução, quais sejam: incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária; incompatibilidade com o programa e a finalidade do órgão ou entidade executora; falta de razoabilidade do valor proposto; omissão ou erro na indicação de beneficiário; indicação da OSC sem cumprimento dos requisitos obrigatórios; reprovação do plano de trabalho; ausência de identificação do local onde será executada e direcionamento à pessoa física ou pessoa jurídica com fins lucrativos.

Verificado impedimento de ordem técnica, a SEMPLAN comunicará à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Teresina a relação dos parlamentares com indicações impedidas para dar conhecimento aos autores, que deverão adotar providências necessárias para a regularização e adequação, sob pena de inviabilizar sua tramitação administrativa.

Sendo o impedimento de natureza total, isto é, impossibilidade de validação em sua integralidade, há possibilidade de o vereador substituí-lo por outra indicação, desde que dentro do mesmo órgão executor e respeitando o valor cadastrado na proposta original. Já quando houver impossibilidade parcial, deve-se ajustar os pontos levantado no parecer técnico, regularizando-os para posterior análise de viabilidade. Esgotado o prazo de quinze dias a partir da comunicação oficial à Câmara Municipal para correção do impedimento constatado, caso não sejam sanados, o Poder Executivo Municipal poderá alocar as dotações de despesas de emendas parlamentares individuais em favor de outras despesas orçamentárias as quais se fizerem necessárias.

Por fim, após aprovação e publicação da LOA cabe à SEMPLAN encaminhar as emendas parlamentares validadas, ou seja, que não tiveram impedimento de ordem técnica ou que foram sanados, para os órgãos executores, devendo o parlamentar acompanhar sua execução.

2.5 PROCESSO DE VALIDAÇÃO, EXECUÇÃO E ALTERAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO MUNICÍPIO DE TERESINA

Com o término do prazo para cadastramento e análise pelos órgãos executores, as emendas parlamentares são consideradas validadas quando não houver impedimento de ordem técnica ou, caso existente, se sanadas no período apropriado. Em seguida, os órgãos contemplados com as indicações podem fazer a chamada Solicitação de Cotas Orçamentárias em formulário específico, encaminhando-o para SEMPLAN, que o remeterá para Secretaria Municipal de Finanças (SEMF) proceder à liberação da cota.

Após a liberação, remete-se novamente o processo para SEMPLAN promover a atualização no SECIEPI ou, caso o formulário de solicitação da cota esteja em desacordo com o cadastro da proposta, devolve-se ao órgão executor.

Salienta-se que cabe ao órgão executor que tiver emendas parlamentares validadas manter atualizado o SECIEPI, conforme a situação de execução das propostas, devendo ser precedida de parecer fundamentado para possibilitar o seu adequado entendimento. Tal atualização possibilita o acompanhamento e fiscalização da execução das emendas pelos parlamentares, que para isso poderão indicar até dois assessores por meio de ofício da Mesa Diretora da Câmara Municipal à SEMPLAN, ocasião em que terão acesso única e exclusivamente à consulta da situação das emendas parlamentares individuais indicadas pelo respectivo parlamentar vinculado.

No que se refere à alteração de indicação das emendas parlamentares durante a execução, que pode ocorrer em razão da ação, natureza do objeto, indicação de OSC ou do valor até o limite cadastrado, o vereador deve fazer a revisão no próprio SECIEPI dentro do prazo estabelecido, ou, excepcionalmente fora do prazo, enviar ofício à SEMPLAN contendo o seguinte: número da emenda parlamentar individual a ser alterada; objeto e ação atuais; indicação do novo objeto e nova ação a ser executada, conforme o caso; sendo a proposta de

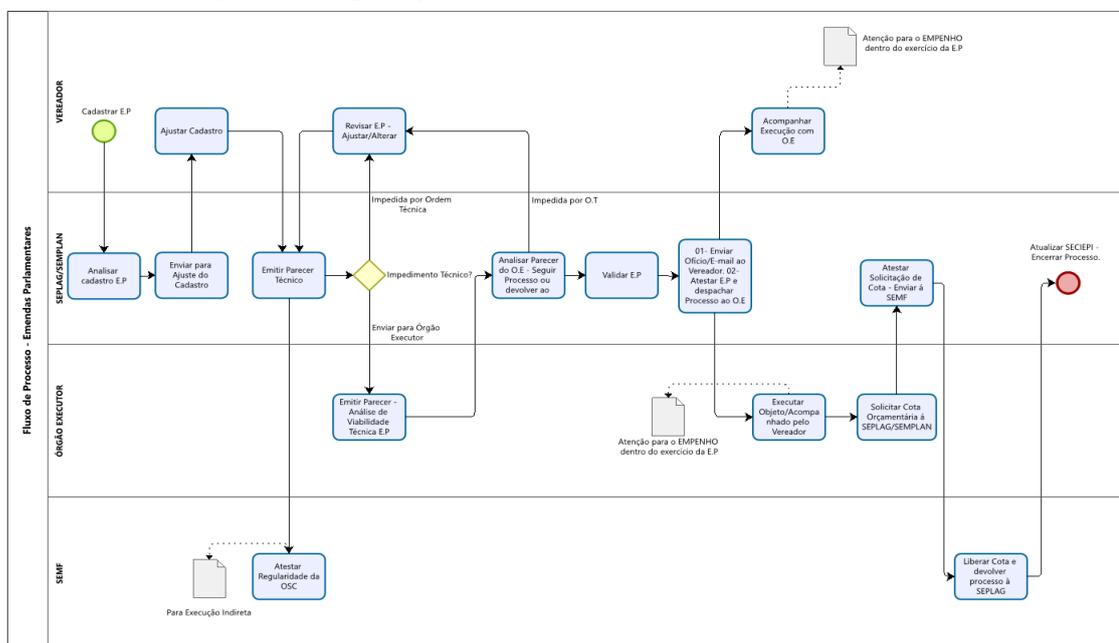
execução indireta, identificação expressa do nome e CNPJ da OSC beneficiária; detalhamento da ação com vista a possibilitar a melhor análise técnica e execução do objeto.

Salienta-se que tal alteração não pode modificar o órgão executor a que foi originalmente destinado, permitindo-se que seja feita uma única vez para cada emenda e limitada ao 1º semestre do exercício financeiro vigente quando forem de execução direta. Após recebimento do pedido de alteração, a SEMPLAN o remeterá ao órgão executor para análise de ordem técnica, devendo-se manifestar no prazo de trinta dias. Havendo viabilidade da alteração pretendida, será feita a devida adaptação no SECIEPI.

Tratando-se de alterações de emendas parlamentares já validadas de execução indireta, isto é, executadas por OSC, decorrentes de posterior comprovação de irregularidade técnica, legal ou operacional, somente pode ser realizada por meio de chamamento público e devidamente justificada.

Por fim, compilando todo o processo tratado, apresenta-se fluxograma com as ações desempenhadas pelos principais atores envolvidos no processo de cadastramento, acompanhamento e execução das emendas parlamentares individuais no município de Teresina, como segue:

Figura 2. Fluxograma para cadastro de Emendas Parlamentares em Teresina



Podemos concluir que o processo envolve basicamente a atuação de quatro agentes: vereador, SEPLAG/SEMPLAN, órgão executor e SEMF. Ao primeiro cabe cadastrar a emenda parlamentar, proceder ajustes quando necessários, revisar após parecer técnico e acompanhar a execução. Já ao segundo cabe a análise da indicação, emissão de parecer técnico, validação, ateste de cota e atualização do SECIEPI. O órgão executor é responsável pela emissão de parecer de viabilidade técnica, execução direta ou indireta do objeto e solicitação da cota orçamentária, devendo empenhar a despesa dentro do mesmo exercício, sob pena de não ser mais impositiva. À SEMF cabe atestar a regularidade da OSC para fins de execução indireta do objeto e liberação de cota orçamentária solicitada à SEMPLAN pelo órgão executor.

2.6 CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL DA DESPESA E OBSERVÂNCIA AOS MÍNIMOS LEGAIS

A classificação funcional da despesa tem fundamental importância no estudo da destinação de recursos via emendas parlamentares, não só para aferir alguns percentuais mínimos estabelecido na CRFB/88 ou em leis, como é o caso de 50% das indicações no âmbito federal para saúde, como também possibilitar uma apresentação de dados e informações sobre os gastos nos principais segmentos de atuação das instituições públicas.

Nesse sentido, Giacomoni (2019, p.142) exemplifica que tal classificação se justifica por possibilitar respostas a indagações necessárias, como sobre o montante de recursos aplicados, em um ano, pelo governo federal em educação; se majorou-se aplicações e em qual percentual; qual o montante aplicado em Educação Básica, pelo setor público brasileiro consolidado, no ano anterior, entre outros. Por isso, tal classificação é de atendimento obrigatório por todos os entes da federação, possibilitando a consolidação nacional dos gastos.

O Manual Técnico de Orçamento 2021 (MTO 2021) ratifica a importância de tal classificação, definindo-a como um agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Ainda prescreve que se trata de um rol de funções e subfunções prefixadas e que independe dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, proporcionando a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Sua representação numérica é composta por cinco dígitos, sendo os dois primeiros referentes à função orçamentária e os três seguintes à subfunção. A Portaria 42/1999 define

função orçamentária como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Já a subfunção representaria uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público, podendo ser combinadas com funções diferentes daquela a que esteja vinculada.

Em âmbito federal, a Carta Magna dispõe que “as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.” Percebe-se que já na Constituição Federal há vinculação de determinado percentual para função saúde, não sendo totalmente livre a indicação dos parlamentares.

Na Lei Orgânica do Município de Teresina não encontramos dispositivo com igual teor, isto é, destinação de percentual mínimo para determinada função orçamentária, sendo tal ausência suprida anualmente com a edição da LDO. A partir do ano de 2020, houve vinculação de destinação de 20% do montante das emendas parlamentares para ações e serviços públicos de saúde, que devem ser computados na aplicação mínima prevista na CRFB.

Portanto, a correta aferição desse percentual mínimo para um setor altamente dependente de recursos públicos é de fundamental importância, devendo-se verificar se os preceitos estabelecidos nas LDOs de 2020 e 2021 estão sendo obedecidos no município de Teresina, bem como observar se em anos anteriores (2017 a 2019) houve aplicação de recursos na área da saúde em percentuais considerável, haja vista a essencialidade de tal função orçamentária.

3 O TERCEIRO SETOR DA ECONOMIA

3.1 O MARCO REGULATÓRIO DAS OSCs E SELEÇÃO DO PARCEIRO PRIVADO

A prestação de serviços diretamente pelo poder público aos seus cidadãos vem decrescendo com o decorrer da história, seja por meio de reestruturações administrativas que retiram competências de órgãos e entidades passando para iniciativa privada, ou através de grandes programas de privatização de governos mais liberais, onde grande parte das empresas estatais é vendida para iniciativa privada.

Nesse contexto, criou-se uma grande demanda da sociedade que não era atendida pelo poder público, tendo-se que incrementar mecanismos para suprir tal carência. Foi assim que se deu o início das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), entes privados que prestam serviço de interesse público, recebendo incentivos do governo para assegurar a execução e garantir a expansão dos serviços.

Em 31 de julho de 2014 foi publicada a Lei 13.019, que estabeleceu um novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, regulando o regime jurídico das parcerias voluntárias firmadas, sem fins lucrativos, entre estes e aqueles. Ressalta-se que tais parcerias podem ser feitas com ou sem repasse de recursos financeiros, a depender da modalidade trazida pela citada lei. A norma veio conferir mais segurança jurídica a essas parcerias, sendo aplicável a todos os entes federativos.

Fortini e Pires (2015) afirmam que tal cooperação enfrenta críticas, alimentadas pelo perfil não liberal da organização constitucional brasileira, no que tange a produção de seus resultados serem mais satisfatórios, quando comparados aos advindos da atuação direta de entidades e órgãos públicos.

Adverte-se, porém, que a iniciativa de acordos quando proveniente da Administração Pública deve ser precedida de Chamamento Público, garantindo assim a impessoalidade na contratação. Conforme Oliveira (2014, p.7), a supramencionada regulamentação exige a realização de processo pessoal, com regras objetivas.

Alberti e Hamada (2020) complementam que a previsão do chamamento público na seleção dessas OSCs é um aspecto inovador, pois, até então, entidades do terceiro setor estabeleciam sua relação com o Poder Público utilizando instrumentos como o convênio e o termo de parceria, que não precisavam de processo seletivo prévio à sua subscrição. Ainda assim, permanece previsão de casos de dispensa e inexigibilidade do chamamento, dependendo de justificativa detalhada por parte do administrador público e sua publicação em página de sítio oficial e, eventualmente, no diário oficial do ente.

Ainda quanto ao Chamamento Público, Marrara e Cesário (2016) afirmam que se trata de processo administrativo destinado à seleção do parceiro privado, de acordo com critérios necessariamente objetivos, consubstanciando a parceria por meio de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação.

Destarte, a preocupação, ao estabelecer o procedimento para as parcerias, foi moralizar as escolhas dos entes privados que se relacionariam com o Estado, afastando condutas odiosas

de escolhas dos administradores públicos em razão de laços de parentesco, amizade ou alianças políticas, conferindo maior segurança e transparência nessa relação.

No entanto, restam brechas para atuações inescrupulosas de alguns agentes público e particulares mal intencionados, sobretudo com a alteração das hipóteses de contratações diretas, advindas da Lei 13.204/15. Corroborando, Tourinho (2017) ensina, em comentário as alterações trazidas pela citada lei, que houve comprometimento do princípio da impessoalidade e questionamentos quanto à forma de controle adotada, causando prejuízo à transparência e economicidade.

3.2 FONTES DE FINANCIAMENTO DAS OSCS

Considerando tratar-se de entidades privadas sem fins lucrativos, as OSCs não dispõem de capital que originaria lucratividade e produtividade, como no mercado, nem de poder coercitivo para conseguir recursos dos contribuintes, como no Estado. Então, faz-se necessário garantir os recursos físicos, materiais e financeiros que permitam materializar suas atividades, conseguidos na sua maioria através das parcerias, sejam elas com entes privados ou públicos.

Conforme Almeida (2007, p.26), “algumas entidades angariam fundos por meio de atividades como a venda de produtos, realização de eventos, cobrança de taxas aos associados, entre outras. Mas, tais atividades não são suficientes para suprir as necessidades internas das organizações ou para viabilizar a realização de projetos ou programas pretendidos.” Portanto, os recursos próprios são bastante limitados, as vezes até inexistentes, sendo regra a procura de financiamento dos setores empresariais ou estatais.

A parceria com o terceiro setor é posta por Carneiro (2021) como uma alternativa econômica, eficaz, efetiva e eficiente, para oferecer políticas públicas, tendo suprido e ampliado a oferta de bens públicos, que pode ser deficiente, devido à falha de mercado, assim como enseja responsabilidade social para o mercado.

A partir do exposto, faremos algumas considerações sobre o financiamento privado de tais entidades, porém sem perder o foco nas parcerias celebradas com o poder público, objeto da presente pesquisa.

3.2.1 FINANCIAMENTO PRIVADO

A doação de recursos financeiros feitos às OSCs por entes privados não possui, *a priori*, limites de valor, havendo apenas tetos de deduções fiscais permitidos pela legislação. Para as pessoas físicas, há uma série de incentivos previstos na legislação do Imposto de Renda que reduzem o valor do imposto apurado, como as doações às seguintes entidades ou atividades: Fundo dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes; Fundo do Idoso; Fundo Nacional de Cultura ou apoio direto; Incentivo à atividade Audiovisual e Incentivo ao Desporto.

Conforme Regulamento do Imposto de Renda, o somatório das deduções referidas está limitado a 6% (seis por cento) do imposto devido apurado na declaração de ajuste anual e é exclusiva para contribuintes que optam pelas deduções legais, isto é, não é aplicável ao desconto simplificado. Além disso, também poderá ser deduzido do imposto devido as doações para o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (PronasPCD) e para o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon), cada uma delas limitada a 1% (um por cento) do imposto sobre a Renda devido apurado na declaração e não estão sujeitas ao limite global de 6% (seis por cento).

Já no caso de doações às OSCs advindas de pessoas jurídicas, há na atualidade um grande apelo à responsabilidade social, o que leva muitas empresas a aportarem recursos em entidades da sociedade dedicadas a consecução de atividades que lhe interessam, melhorando assim sua imagem e lucratividade. Também existem benefícios fiscais às empresas que optam por financiar projetos sociais, como da possibilidade de levar ao resultado da empresa como despesa, até 2% (dois por cento) do lucro operacional, além dos resultados obtidos pela concretização de projetos e programas, como esclarece Almeida (2007, p. 28).

Outra forma de incentivo às OSCs da área cultural é trazida pela Lei Rouanet, que permite deduzir do imposto devido na declaração do Imposto sobre a Renda os valores efetivamente contribuídos em favor de projetos culturais aprovados, tendo como base os percentuais trazidos na lei. Portanto, em que pese o apelo social e os inúmeros benefícios fiscais, o financiamento das OSCs são advindos na grande maioria de parcerias com a Administração Pública, as quais trataremos a seguir.

3.2.2 FINANCIAMENTO PÚBLICO

A existência de lacunas em relação a prestação dos serviços públicos e a implementação de políticas públicas possibilita a atuação estatal no fomento de entidades que as realizarão de forma privada, suprindo uma deficiência estatal. Young (2000) citado por Carneiro (2021) sugeriu um modelo triangular das relações entre governo e sociedade civil, que poderiam advir das seguintes necessidades: complementariedade, substituição e adversidade. Argumenta-se que tais relações existem de forma simultâneas, porém uma delas assume mais importância durante determinado período.

A transferência de recursos públicos para entes privados é regida pela estrita legalidade, isto é, só é permitida nos casos disciplinados em lei. Szazi (2006) ensina que a formalização desses repasses de recursos públicos pode ocorrer por meio de auxílios; contribuições; subvenções; convênios, acordos ou ajustes; contratos; contratos de gestão; ou termos de parceria.

No caso das OSCs, o Marco Regulatório trouxe novos instrumentos que fundamentassem o apoio de atividades desejadas pelo estado, como o termo de fomento e o termo de colaboração. A partir da análise de tais instrumentos, expõem-se suas principais características, elucidadas a seguir.

Quadro 3. Formas de transferência de recursos públicos para entidade de direito privado

Instrumento Jurídico	Características	Aplicação
Auxílios	Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos. Os auxílios derivam diretamente da Lei do Orçamento.	Entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa.
Contribuições	Despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo receptor. As contribuições são concedidas em virtude de lei especial e se destinam a atender a ônus ou encargos assumidos pela União.	Entidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa.
Subvenções	As subvenções se destinam a cobrir despesas de custeio de entidades públicas ou privadas e distinguem-se como subvenções sociais ou econômicas. A primeira consiste em despesas orçamentárias para cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa. A segunda Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos	Entidades públicas ou privadas.
Convênios, Acordos ou Ajustes	Meio jurídicos para execução de serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração ou particulares, sempre em regime de cooperação. Há aporte de recursos de ambas as partes.	Entidades públicas ou privadas.
Contratos	Pressupõem, de um lado, o interesse do poder público na aquisição de bens ou serviços e, de outro lado, o recebimento de uma importância em dinheiro.	Entidade privada.
Contrato de Gestão	O instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades	Organizações Sociais
Termo de Parceria	O instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	OSICPs

	destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público	
Termo de Fomento	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros	OSC
Termo de Colaboração	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros	OSC

Fonte: Próprio autor

Logo, percebe-se que houve criação de dois novos instrumentos que permitem o apoio estatal às iniciativas privadas sem fins lucrativos, no que diz respeito aos recursos financeiros para sua implementação. Na atualidade, ver-se que tais institutos são de fundamental importância no desenvolvimento das atividades das OSCs, sendo de grande monta os repasses decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais, sem a necessidade do denominado Chamamento Público.

3.3 AS CONTRATAÇÕES DIRETAS

Por diversas razões, a regra da existência de um processo licitatório é superada, havendo contratações diretas com o ente privado. Justen Filho (2019), em didático esclarecimento, afirma que existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais, não ensejando em contratações mais vantajosas. Por conseguinte, a lei autorizaria a adoção de procedimentos diferentes, nos quais as formalidades são suprimidas ou substituídas por outras, porém sem comprometer a busca da vantagem na contratação.

Em que pese a regra geral seja a necessidade de Chamamento Público para fins de parcerias com as OSC, existem algumas exceções previstas que podem ser didaticamente agrupadas em quatro categorias: a) hipóteses de inexigibilidade; b) hipóteses de dispensa; c) acordo de cooperação; d) recursos advindos de Emendas Parlamentares às leis orçamentárias anuais.

Segundo Fernandes (2016), explicando as diferenças entre tais institutos, a dispensa ocorre quando o legislador autoriza, em lista taxativa, a contratação direta a partir de um exame minucioso e confronto entre os princípios da Constituição Federal e a licitação como regra geral. Já a inexigibilidade ocorre quando se percebe a inviabilidade da competição entre

ofertantes, seja porque só um fornecedor ou prestador de serviços possuía a aptidão para atender ao interesse público ou devido às peculiaridades no objeto contratual.

Logo, haverá dispensa do Chamamento Público quando, apesar de existir possibilidade de competição no mercado, a lei faculta o afastamento de tal procedimento em situações específicas, devendo-se interpretá-las restritivamente, sob pena de a exceção passar a ser a regra por meio de interpretações extensivas.

Já nos casos de inexigibilidade, deve-se comprovar a impossibilidade de competição, devendo-se analisar caso a caso, dependendo, conforme Marrara e Cesário (2016), da comprovação de situação que obste a competição.

Pode-se classificar as hipóteses de dispensa em duas categorias, quais sejam as situações excepcionais e decorrente de objetos específicos. A primeira é descrita por Marrara e Cesário (2016) como uma dispensa decorrente de situação excepcional, como nos casos em que se preveja uma possível paralisação, que interrompa determinada atividade de interesse público, assim podendo o gestor contratar diretamente por dispensa, ou mesmo, em outras onde necessita-se de agilidade para evitar grandes danos para sociedade, como nos casos de guerra ou de calamidade pública.

Já em relação à contratação direta no Acordo de Cooperação, que em regra não existe transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e a OSC, interpreta-se como não necessário o chamamento público, por motivo de ausência da previsão legal expressa, motivada pela não disposição de recursos financeiros por parte do ente público. Em justificativa, Marrara e Cesário (2016) explicam que o acordo não pode gerar ao Estado o dever de repassar recursos financeiros à OSC, não prejudicando a celebração de outros sem limitação quantitativa. Não haveria escassez, razão pela qual o chamamento não precisa ser realizado como instrumento de proteção da isonomia.

Por fim, passa-se a revisar sobre as contratações diretas em virtude de destinação de Emendas Parlamentares às leis orçamentárias anuais, que devido a sua importância para o presente trabalho, será tratada em capítulo separado.

3.4 DESTINAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS VIA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

O Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) é de iniciativa do poder executivo, havendo ali previsão de receitas e fixação de despesas, e o poder legislativo poderá interferir

em tal proposta a partir de emendas parlamentares, que serão apreciadas por uma comissão mista permanente de senadores e deputados.

As emendas feitas ao Orçamento, enviado anualmente pelo Executivo ao Congresso Nacional, 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. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

Segundo Ferreira (2019, p.18), “no âmbito do governo federal, existem quatro tipos de emendas feitas ao orçamento: individual, de bancada, de comissão e da relatoria”. Tais tipos podem variar nas Constituições Estaduais, estando mais presentes as individuais, que são de autoria de cada parlamentar, e as de comissão, que são coletivas.

A Emenda Constitucional 86/2015 tornou de execução obrigatória as emendas parlamentares individuais, no montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, enquanto a Emenda Constitucional 100/2019 tornou obrigatória a execução das emendas de bancada, no montante de até 1% da RCL realizada no exercício anterior, como disposto constitucionalmente. No entanto, tal montante não será de execução obrigatória no caso de impedimento de ordem técnica ou quando houver reestimativa de receita e despesa que acarretem descumprimento de metas de resultado fiscal, estabelecidas na LDO.

Marrara e Cesário (2016) ensinam que o objetivo das emendas parlamentares é melhorar a alocação dos recursos, atendendo a demandas locais de determinadas comunidades, apesar de serem muitas vezes utilizadas com fins eleitoreiros, sob égide de benfeitorias como instituições de saúde, esporte, lazer e outros.

Como exemplo de utilização de emendas parlamentares individuais, Ferreira (2019) ilustra um programa dedicado à universalização do acesso e uso da água que pode ser providenciado, por meio deste instrumento orçamentário, desde que a localidade atenda aos requisitos técnicos, quais sejam a compatibilidade das modificações com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, a indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa e que sejam relacionadas a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Há também, limitação de montante correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que metade deste valor deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, sendo dividido pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato, podendo-

se apresentar até vinte e cinco emendas por parlamentar, conforme Resolução 1/2016 do Congresso Nacional.

Logo, tais recursos poderão ser destinados para as OSCs pelos parlamentares, representando um importante mecanismo para viabilizar várias ações de interesse social realizadas por entidade privadas sem fins lucrativos, sem necessidade de realização do Chamamento Público e com a possibilidade de contratação direta, conforme autorizado legalmente.

Lamb e Nunes (2016, p.14) asseveram, quanto aos requisitos para recebimento de recursos pelas OSCs, a necessidade de “possuírem objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, mínimo de três anos com cadastro ativo na Receita Federal, experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante e possuir capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades objeto da celebração.”

Entendendo não haver justificativa plausível para a exclusão do Chamamento Público nos casos de Emendas Parlamentares, Tourinho (2017) considera um verdadeiro paradoxo que uma lei supostamente fundamentada em princípios administrativos, entre os quais o da impessoalidade e o da moralidade, exclua a incidência do instrumento voltado à efetivação de tais princípios. A exceção trazida pela Lei garantirá que os autores das emendas parlamentares continuem a indicar os entes que pretendem ter como gestores dos recursos repassados, prestigiando interesses pessoais em prejuízo à concretização de direitos fundamentais

Retomando, a partir de todo o exposto, conclui-se que atualmente as Emendas Parlamentares Individuais são de execução obrigatória, sendo exceção os impedimentos de ordem técnica e impossibilidade de atingimento de metas por motivo de reestimativas de receitas e despesas. No município de Teresina não é diferente, havendo fixação na LOA das destinações de recursos via Emendas Individuais de Vereadores, que, em tese, deveriam ser executadas em sua integralidade.

Todavia, existe um descompasso entre os valores planejados, isto é, que são assegurados pela LDO à indicação pelos vereadores, e os efetivamente executados no âmbito municipal, em especial os destinados às Organizações da Sociedade Civil. A partir dessas considerações, procede-se uma análise minuciosa dos motivos para o desafino entre o planejado e o executado, procurando entender o processo de cadastramento, acompanhamento e execução das emendas parlamentares destinadas às OSCs e os motivos da não utilização de todos os recursos possíveis, bem como as condicionantes políticas que possam estar relacionadas ao tipo de execução (direta e indireta) de tais recursos.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA

Segundo os dados publicados pelo IPEA (2022), constatou-se que no município de Teresina há 3.065 entidades integrantes desta categoria, divididas por natureza jurídica da seguinte forma:

Tabela 2. Natureza Jurídica da OSCs no município de Teresina

Natureza jurídica	Quantidade
Associação Privada	2489
Fundação Privada	163
Organização Religiosa	406
Organização Social	7
Total	3065

Fonte: Mapa das OSCs

As atividades econômicas cadastradas predominantes são a defesa de direitos sociais e atividades de cunho religioso, correspondendo a 59% de todas as ações, conforme consolidado na tabela a seguir, que apresenta as seis ações mais encontradas.

Tabela 3. Atividade econômicas das OSCs no município de Teresina

Atividade econômica	Quantidade	%	Acumulado (%)
Atividades de associação de defesa de direitos sociais	1226	40	40
Atividades de organizações religiosas	588	19	59
Atividades associativas não especificadas anteriormente	473	15	75
Atividades de organizações associativas profissionais	121	4	79
Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e a arte	98	3	82
Clubes sociais, esportivos e similares	81	3	84

Fonte: Mapa das OSCs

No entanto, para que haja celebração de parcerias que envolvam transferências de recursos financeiros do município de Teresina, a OSC precisa estar devidamente habilitada perante à administração municipal por meio da emissão de certidão. Consiste na efetivação da

entrega de todos os documentos institucionais e de regularidade fiscal pelo proponente, e sua respectiva validação e registro, tornando-se assim habilitado pleno.

Analisando-se as entidades cadastradas como passíveis de recebimento de recursos públicos via parcerias celebradas com o município de Teresina, constatou-se que apenas 115 OSCs estão plenamente habilitadas, o que representa 3,75% das entidades cadastradas no município.

4.2 DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA EXECUÇÃO INDIRETA VIA OSC

A forma de execução dos recursos orçamentários advindos de emendas parlamentares individuais pode ser direta, quando o próprio ente da administração direta ou indireta indicado pelo parlamentar irá executá-la dentro da respectiva ação cadastrada no SECIEPI, ou de forma indireta, quando há indicação prévia da OSCs que irá receber os recursos e aplicá-los nas suas atividades. Houve um considerável aumento dos valores destinados para execução indireta nos anos de 2020 e 2021, o que coincide com o período eleitoral municipal e o primeiro ano de mandato do novo prefeito eleito. A tabela a seguir traz os valores dos anos de 2017 a 2021, mostrando a elevação das indicações nos citados anos.

Tabela 4. Valores de emendas parlamentares individuais por tipo de execução

Ano	Execução direta		Percentual	Execução indireta		Percentual	Total
	R\$	IPCA		R\$	IPCA		
2017	R\$ 18.642.274,51	R\$ 23.208.221,41	94%	R\$ 1.166.415,28	R\$ 1.452.098,78	6%	R\$ 19.808.689,79
2018	R\$ 20.360.296,97	R\$ 24.430.871,71	97%	R\$ 695.386,00	R\$ 834.412,49	3%	R\$ 21.055.682,97
2019	R\$ 22.553.257,90	R\$ 25.944.075,27	97%	R\$ 597.474,50	R\$ 687.303,07	3%	R\$ 23.150.732,40
2020	R\$ 17.651.757,15	R\$ 19.427.523,92	70%	R\$ 7.681.551,88	R\$ 8.454.316,00	30%	R\$ 25.333.309,03
2021	R\$ 16.153.011,03	R\$ 16.153.011,03	61%	R\$ 10.291.616,60	R\$ 10.291.616,60	39%	R\$ 26.444.627,63

Fonte: SECIEPI

Observa-se um aumento considerável das destinações dos recursos para OSCs no último ano do mandato da legislatura anterior (2017-2020) e no primeiro ano da atual (2021-2024), passando de 3% (três por cento) em 2019, 30% (trinta por cento) em 2020, para 39% (trinta e nove por cento) no ano de 2021. Tal constatação pode está relacionada a compromissos assumidos pelos vereadores durante a campanha eleitoral municipal, que indicariam mais

recursos para execução indireta por OSCs para fins de angariar dividendos eleitorais, seja por meio de parcerias com diretores dessas entidades ou maior visibilidade dos gastos feitos por esse meio.

Os órgãos ou entidades que mais receberam indicação de recursos para execução indireta no período de 2017 a 2021 são os seguintes:

Tabela 5. Valores destinados a execução indireta por órgão/entidade

Ano	Órgão/Entidade	Valores		%
		R\$	IPCA	
2017	Fundação Municipal de Saúde - FMS	729.655,00	R\$ 908.330,11	63
	Secretaria Municipal de Esporte e Laser - SEMEL	400.880,28	R\$ 499.046,30	34
	Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina - SEMEST	35.880,00	R\$ 44.666,16	3
	Total	1.166.415,28	R\$ 1.452.042,57	
2018	Fundação Municipal de Saúde - FMS	368.162,00	R\$ 441.753,04	53
	Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina - SEMEST	127.000,00	R\$ 152.385,73	18
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SEMAM	100.224,00	R\$ 120.257,54	14
	Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres - SMPM	100.000,00	R\$ 119.988,77	14
Total	695.386,00	R\$ 834.385,07		
2019	Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina - SEMEST	289.474,70	R\$ 332.995,94	48
	Fundação Municipal de Saúde - FMS	168.000,00	R\$ 193.258,06	28
	Secretaria Municipal de Esporte e Laser - SEMEL	139.999,80	R\$ 161.048,15	23
	Total	597.474,50	R\$ 687.302,14	
2020	Fundação Cultural Monsenhor Chaves - FCMC	2.892.100,00	R\$ 3.182.924,31	38
	Fundação Municipal de Saúde - FMS	1.866.890,00	R\$ 2.054.621,06	24
	Secretaria Municipal de Esporte e Laser - SEMEL	1.785.200,00	R\$ 1.964.716,46	23
	Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina - SEMEST	619.331,68	R\$ 681.610,55	8
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SEMAM	303.067,20	R\$ 333.543,09	4
	Secretaria Municipal de Educação - SEMEC	117.045,00	R\$ 128.814,83	2
	Superintendência de Desenvolvimento Rural - SDR	44.928,00	R\$ 49.445,88	1
	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI	52.990,00	R\$ 58.318,58	1
	Total	7.681.551,88	R\$ 8.453.994,75	
2021	Fundação Cultural Monsenhor Chaves - FCMC	3.407.490,00	R\$ 3.407.490,00	33
	Fundação Wall Ferraz - FWF	2.313.873,60	R\$ 2.313.873,60	22
	Fundação Municipal de Saúde - FMS	1.929.200,00	R\$ 1.929.200,00	19
	Secretaria Municipal de Comunicação - SEMCOM	760.800,00	R\$ 760.800,00	7
	Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SEMAM	566.840,00	R\$ 566.840,00	6
	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEMDEC	505.400,00	R\$ 505.400,00	5
	Secretaria Municipal de Esporte e Laser - SEMEL	330.185,00	R\$ 330.185,00	3
	Superintendência de Desenvolvimento Rural - SDR	200.000,00	R\$ 200.000,00	2
	Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina - SEMEST	162.000,00	R\$ 162.000,00	2
	Secretaria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres - SMPM	76.273,00	R\$ 76.273,00	1
Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI	39.555,00	R\$ 39.555,00	0	
Total	10.291.616,60	R\$ 10.291.616,60		

Fonte: SECIEPI

Percebe-se que nos anos de 2020 e 2021 houve um considerável aumento na quantidade de órgãos/entidades que receberam recursos via emendas parlamentares individuais para execução indireta, o que nos leva a concluir que o número de OSCs beneficiadas foram bem maiores que nos anos anteriores.

No ano de 2020, época de eleição municipal, o aumento de destinações orçamentárias por meio de emendas parlamentares individuais de vereadores para execução indireta pode estar relacionado a acordos políticos com dirigente de entidades do terceiro setor ou a maior visibilidade ao vereador na indicação dos recursos diretamente para OSC, gerando um melhor ganho eleitoral.

Já no primeiro ano da nova legislatura (2021-2024), a maior participação de execução indireta pode ser atribuída a manutenção de acordos feitos durante a campanha política ou mesmo devido a uma base de apoio do chefe do executivo fragilizada, ou seja, os vereadores de coligações não ligadas ao prefeito preferem fazer suas indicações de forma indireta, já consignando de início quem irá executá-las, reduzindo a margem de discricionariedade e aumentando os dividendos políticos comparado a uma indicação direta à órgão ou entidade da administração indireta.

4.3 DA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES NAS LEGISLATURAS 2017-2020 E 2021-2024

O presente estudo concentra-se no período de 2017 a 2021, estando contido nesse intervalo de tempo duas legislaturas bastante singulares quanto aos partidos políticos de sustentação do chefe do poder executivo, ou seja, enquanto na legislatura de 2017-2020 o prefeito municipal tinha uma base de apoio de 23 vereadores eleitos de sua coligação, de um total de 29, o novo prefeito da legislatura 2021-2024 apresenta somente 3 vereadores que foram eleitos de sua coligação, como disposto nos quadros abaixo.

Quadro 4. Composição da Câmara de Vereadores e coligações com o partido do prefeito (2017-2020)

LEGISLATURA 2017-2020			
COLIGAÇÃO PSDB, PMDB, PRB, PSB, PSDC, PP, PMB, PV, PSL, SD, PRP, PRTB, PCdoB, PTdoB, PPS, DEM, PDT, PEN, PSC, REDE, PPL			
Número	Vereador	Partido	Coligação do prefeito
1	Jeová	PSDB	Sim
2	Delegado Samuel	PSDB	Sim

3	Levino de Jesus	PRB	Sim
4	Professor Zé Nito	PMDB	Sim
5	Dr. Luiz Iobão	PMDB	Sim
6	Caio Bucar	PSD	Não
7	Venancio	PP	Sim
8	Edson Melo	PSDB	Sim
9	Major Paulo Roberto	SD	Sim
10	Aluisio Sampaio	PP	Sim
11	Teresa Britto	PV	Sim
12	Joninha	PSDB	Sim
13	Evandro Hidd	PDT	Sim
14	Italo Barros	PTC	Não
15	Luis Andre	PSL	Sim
16	Graça Amorim	PMB	Sim
17	Gustavo Gaioso	PTC	Não
18	Valdemir Virgino	PRP	Sim
19	Ricardo Bandeira	PSL	Sim
20	Dudu	PT	Não
21	Joaquim do Arroz	PRP	Sim
22	Deolindo Moura	PT	Não
23	Cida	PHS	Não
24	Dr. Lázaro	PPS	Sim
25	Enzo Samuel	PC do B	Sim
26	Neto do Angelim	PSDC	Sim
27	Gustavo de Carvalho	PEN	Sim
28	Zé Filho	PT do B	Sim
29	Fábio Dourado	PEN	Sim

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE

Quadro 5. Composição da Câmara de Vereadores e coligações com o partido do prefeito (2021-2024)

LEGISLATURA 2021-2024			
COLIGAÇÃO MDB/PSB/PRTB			
Número	Vereador	Partido	Coligação do prefeito
1	Jeová Alencar	MDB	Sim
2	Evandro Hidd	PDT	Não
3	Fernanda Gomes	SOLIDARIEDADE	Não
4	Levino de Jesus	REPUBLICANOS	Não
5	Gustavo de Carvalho	PSDB	Não
6	Paulo Lopes	PSDB	Não
7	Edson Melo	PSDB	Não
8	Luís André	PSL	Não
9	Aluísio Sampaio	PROGRESSISTAS	Não
10	Dr. Leonardo Eulálio	PL	Não
11	Teresinha Medeiros	PSL	Não

12	Venâncio Cardoso	PSDB	Não
13	Valdemir Virgino	PROGRESSISTAS	Não
14	Enzo Samuel	PDT	Não
15	Neto do Angelim	PROGRESSISTAS	Não
16	Professor Zé Nito	MDB	Sim
17	Deolindo Moura	PT	Não
18	Edilberto "Dudu" Borges	PT	Não
19	Dr. Luiz Lobão	MDB	Sim
20	Elzuila Calisto	PT	Não
21	Thanandra Sarapatinhas	PATRIOTA	Não
22	Pollyanna Rocha	PV	Não
23	Ismael Silva	PSDB	Não
24	Vinício Ferreira	AVANTE	Não
25	Alan Brandão	PDT	Não
26	Renato Berger	PSD	Não
27	Bruno Vilarinho	PTB	Não
28	Markim Costa	DEM	Não
29	Cap. Roberval Queiroz	DEM	Não

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral - TSE

Percebe-se que na legislatura 2017-2020, em virtude da ampla coligação feita pelo partido político do então prefeito, o poder legislativo era composto em sua ampla maioria por vereadores ligados ao chefe do executivo, existindo apenas seis parlamentares ligados a outras coligações. Situação bastante diferente ocorreu na legislatura seguinte (2021-2024), onde o poder legislativo municipal continha somente três vereador de partidos políticos coligados ao prefeito eleito.

A baixa quantidade de emendas parlamentares individuais destinadas à execução indireta por OSCs no período de 2017 (6%), 2018 (3%) e 2019 (3%) pode estar relacionada ao amplo apoio político da câmara municipal ao poder executivo, considerando que vereadores ou seus aliados podem ocupar cargos em secretarias ou entidades, motivo pelo qual indicam suas emendas parlamentares para execução direta.

Outro motivo para a prevalência de indicações de execução direta nesses três anos, pode estar relacionado a um maior engajamento dos vereadores eleitos da coligação do prefeito com a administração municipal, que sofrem influência dos seus próprios partidos políticos ou do próprio chefe do executivo que porventura tenha apoiado sua campanha, para que indiquem suas emendas individuais para os próprios órgãos ou entidades municipais, garantindo assim

um manejo de recursos maior para aplicação com maior discricionariedade, comparado ao que se verificaria caso houvesse indicação de OSC.

4.4 DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

Após a fixação dos valores anuais destinados às emendas parlamentares individuais na LDO, que corresponde a 1% da RCL realizada no exercício imediatamente anterior, abre-se um prazo para cadastramento no SECIEPI das indicações dos parlamentares, sendo posteriormente consolidados para integrar a LOA do exercício financeiro seguinte. A partir daí, as dotações consignadas na lei orçamentária devem passar por todas as etapas para execução da despesa pública, com a particularidade de que sua execução é obrigatória.

A tabela a seguir apresenta os valores do orçamento inicial, valores empenhados e percentual do empenhado comparado ao orçado nos exercícios financeiros de 2017 a 2021 referentes aos recursos destinados às emendas parlamentares individuais.

Tabela 6. Execução orçamentária das emendas parlamentares individuais dos anos de 2017 a 2021

Ano	Orçamento Inicial		Valores empenhado		Empenhado/Orçado
	R\$	IPCA	R\$	IPCA	
2017	R\$ 20.000.000,00	R\$ 24.898.486,93	R\$ 416.495,31	R\$ 518.505,15	2,08%
2018	R\$ 21.866.000,00	R\$ 26.237.605,55	R\$ 3.364.046,20	R\$ 4.036.610,14	15,38%
2019	R\$ 22.910.000,00	R\$ 26.354.452,52	R\$ 17.977.334,03	R\$ 20.680.174,43	78,47%
2020	R\$ 25.346.000,00	R\$ 27.895.807,60	R\$ 14.439.297,99	R\$ 15.891.891,37	56,97%
2021	R\$ 28.679.000,00	R\$ 28.679.000,00	R\$ 9.545.754,85	R\$ 9.545.754,85	33,28%

Fonte: E-Governo

Observa-se que em 2017 aproximadamente 2% do orçamento inicial previsto para emendas parlamentares naquele ano foi efetivamente empenhado, ou seja, do total de R\$ 20.000.000,00 somente foram empenhados no exercício R\$ 416.495,31. Também em 2018, somente 15,38% do valor orçado inicialmente foi empenhado no exercício, deixando de ser executado o montante de R\$ 18.501.953,80.

No ano seguinte, exercício de 2019, houve uma melhora da relação orçado/empenhado, representando 78,47%, melhor percentual da série histórica analisada,

torando-se a cair nos anos seguintes, sendo tal relação de 56,97% para 2020 e 33,28% para 2021.

Em relação as funções orçamentárias para as quais foram consignados valores das emendas parlamentares individuais, a LDO de 2020 e seguintes estabeleceu aplicação mínima de 20% do montante para ações e serviços públicos de saúde. Analisando-se as destinações por função orçamentária nos anos de 2017 a 2021, obteve-se os seguintes dados:

Tabela 7. Valores destinados das emendas parlamentares por função orçamentária

Função orçamentária	2017			2018			2019			2020			2021		
	R\$	IPCA	%	R\$	IPCA	%	R\$	IPCA	%	R\$	IPCA	%	R\$	IPCA	%
Administração	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 21.866.000,00	R\$ 26.236.743,38	10 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 300.000,00	R\$ 330.167,45	1 %	R\$ 280.000,00	R\$ 280.000,00	1 %
Assistência social	R\$ 145.640,00	R\$ 181.303,76	1 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 474.000,00	R\$ 545.263,80	2 %	R\$ 722.000,00	R\$ 794.603,01	3 %	R\$ 628.000,00	R\$ 628.000,00	2 %
Saúde	R\$ 218.000,00	R\$ 271.383,00	1 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 1.027.000,00	R\$ 1.181.404,90	4 %	R\$ 1.162.000,00	R\$ 1.278.848,60	5 %	R\$ 5.516.000,00	R\$ 5.516.000,00	19 %
Trabalho	R\$ 2.143.119,00	R\$ 2.667.917,74	11 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 587.000,00	R\$ 675.252,85	3 %	R\$ 282.000,00	R\$ 310.357,41	1 %	R\$ 245.000,00	R\$ 245.000,00	1 %
Educação	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 538.000,00	R\$ 618.885,92	2 %	R\$ 800.000,00	R\$ 880.446,54	3 %	R\$ 696.000,00	R\$ 696.000,00	2 %
Cultura	R\$ 718.404,00	R\$ 894.324,01	4 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 822.000,00	R\$ 945.584,06	4 %	R\$ 2.058,00	R\$ 2.264,94	8 %	R\$ 1.491,00	R\$ 1.491,00	5 %
Direitos da cidadania	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	1 %
Urbanismo	R\$ 15.394,238,00	R\$ 19.163,919,79	77 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 18.759,000,00	R\$ 21.579,332,56	82 %	R\$ 17.917,000,00	R\$ 19.718,700,90	71 %	R\$ 17.710,000,00	R\$ 17.710,000,00	62 %
Saneamento	R\$ 124.800,00	R\$ 155.360,54	1 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %
Comércio e serviços	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 685.000,00	R\$ 753.882,35	3 %	R\$ 577.000,00	R\$ 577.000,00	2 %
Transporte	R\$ 491.894,00	R\$ 612.347,11	2 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %
Desporto e lazer	R\$ 763.905,00	R\$ 950.967,12	4 %	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0 %	R\$ 703.000,00	R\$ 808.692,94	3 %	R\$ 1.420,00	R\$ 1.562,79	6 %	R\$ 1.236,00	R\$ 1.236,00	4 %
Total	R\$ 20.000,00	R\$ 24.897,523,07	0 %	R\$ 21.866,000,00	R\$ 26.236,743,38	10 %	R\$ 22.910,000,00	R\$ 26.354,417,02	10 %	R\$ 25.346,000,00	R\$ 27.894,747,62	10 %	R\$ 28.679,000,00	R\$ 28.679,000,00	0 %

Fonte: E-Governo

Preliminarmente, verifica-se que houve a contemplação de doze funções orçamentárias no período analisado, sendo que no ano de 2018 somente a função administração recebeu recursos advindo de indicação dos parlamentares municipais.

No ano de 2017, a função urbanismo foi a que apresentou maior valor, representando 77% do total para o ano, enquanto a função saneamento foi a que menos recebeu recursos dentre

as contempladas, representando aproximadamente 1% de todo o ano. Em 2019, a função urbanismo recebeu aproximadamente 82% dos recursos, sendo a assistência social a de menor percentual, aproximado de 1%, entre as positivamente contempladas.

Ressalta-se que nos anos já analisado, 2017 a 2019, não havia previsão de aplicação mínima em determinada função orçamentária, o que gerou para função saúde os seguintes percentual aproximado, respectivamente: 1%, 0% e 4%.

No ano de 2020, a função urbanismo representou aproximados 71% do total das emendas individuais, sendo a função trabalho a de menor valor (aproximados 1%) dentre as pontuadas. A partir de tal ano, foi consignado na LDO aplicação mínima de 20% para função saúde, o que não foi alcançado, haja vista que só foi consignado aproximados 5% do total para o ano.

Por fim, no ano de 2021 houve destinação de aproximados 62% para a função urbanismo, sendo novamente a função trabalho a de menor valor (aproximados 1%) dentre as contempladas. Também não se atingiu aplicação mínima de 20% do montante para ações e serviços públicos de saúde, conseguindo-se somente 19%.

Considerando todo o período analisado, isto é, de 2017 a 2021, a destinação de recurso via emendas parlamentares por função orçamentária foi a seguinte:

Tabela 8. Valores das emendas parlamentares por função orçamentária (2017 a 2021)

Função orçamentária	Total do período		Percentual
	R\$	IPCA	
Administração	R\$ 22.446.000,00	R\$ 26.846.910,83	18,89%
Assistência social	R\$ 1.969.640,00	R\$ 2.149.170,57	1,66%
Saúde	R\$ 7.923.000,00	R\$ 8.247.636,51	6,67%
Trabalho	R\$ 3.257.119,00	R\$ 3.898.527,99	2,74%
Educação	R\$ 2.034.000,00	R\$ 2.195.332,46	1,71%
Cultura	R\$ 5.089.404,00	R\$ 5.595.856,80	4,28%
Direitos da cidadania	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	0,25%
Urbanismo	R\$ 69.780.238,00	R\$ 78.171.953,24	58,74%
Saneamento	R\$ 124.800,00	R\$ 155.360,54	0,11%
Comércio e serviços	R\$ 1.262.000,00	R\$ 1.330.882,35	1,06%
Transporte	R\$ 491.894,00	R\$ 612.347,11	0,41%
Desporto e laser	R\$ 4.122.905,00	R\$ 4.558.452,67	3,47%
Total	R\$ 118.801.000,00	R\$ 134.062.431,08	100,00%

Fonte: E-Governe

Conclui-se que, em que pese nos anos de 2020 e 2021 existir norma que obrigasse aplicação de percentuais mínimos para função saúde, tal valor de piso foi reiteradamente descumprido, representando no período apenas 6,67% do total de recurso dos cinco anos considerados. Os valores mais expressivos foram para as funções urbanismo (58,74%) e administração (18,89%).

4.5 DA SITUAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS VIA EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

A partir da verificação dos baixos índices de empenho dos recursos destinados às emendas parlamentares individuais, bem como ciente de sua obrigatória execução orçamentária e financeira, buscou-se nos dados extraído do SECIEPI a situação das indicações nos anos de 2017 a 2021, procurando-se condensar os motivos da não execução da despesa, agrupando-os em duas situações: validadas e impedidas por ordem. Tal metodologia foi utilizada para verificar o real montante das emendas parlamentares que seriam de execução obrigatória, haja vista que os impedimentos de ordem técnica devem ser excluídos, pois não são de execução coercitiva.

A situação denominada validada representa as emendas parlamentares individuais que, passado o prazo para cadastramento, foram analisadas pelos órgãos de execução e não consideradas impedidas por ordem técnica. Nesse caso, tais recursos estão aptos a serem utilizados pelo órgão executor, adotando os trâmites formais para liberá-los, sendo sua execução obrigatória.

Os impedimentos de ordem técnica são analisados pela SEMPLAN e o relatório é lançado no SECIEPI para que os parlamentares possam fazer as correções necessárias. Tais impedimentos podem advir das seguintes situações: falta de indicação do órgão executor, do local da execução e do valor da emenda parlamentar individual; incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária; impossibilidade legal de enquadramento do programa do órgão executor com a emenda proposta; valor das indicações exceder a cota individual das emendas parlamentares individuais; excesso de proposições em relação ao quantitativo definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias; inobservância dos prazos.

Ressalta-se que as emendas parlamentares individuais não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, caso não sanada a irregularidade.

Ultrapassado o prazo de correção e não retificado o impedimento constatado, o poder executivo municipal poderá alocar os recursos em favor de outras despesas orçamentárias que se fizerem necessárias.

Analisando-se o percentual de emendas parlamentares validadas e impedidas por ordem técnica, considerando inicialmente o quantitativo de indicações cadastradas, isto é, sem considerar o montante de cada uma, obteve-se os seguintes dados:

Tabela 9. Situação das emendas parlamentares por quantidades cadastradas (2017 a 2021)

Situação	Ano									
	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Validadas	141	99,30	161	100	157	100	115	74	115	74
Impedidas por ordem técnica	1	0,70	0	0	0	0	41	26	40	26
Total	142	100	161	100	157	100	156	100	155	100

Fonte: SECIEPI

Constata-se que nos anos de 2017, 2018 e 2019 quase a totalidade das emendas parlamentares individuais foram validadas, as quais deveriam ter sido empenhadas dentro do respectivo exercício financeiro, haja vista que sua execução é obrigatória. Já nos anos de 2020 e 2021 houve um considerável aumento nos impedimentos de ordem técnica, sendo estes de 26% em ambos os anos.

Tal aumento de impedimentos pode ser atribuído a uma melhor fiscalização por parte dos órgãos responsáveis por tal análise, principalmente em virtude de mudanças legislativas que alteraram o regulamento do SECIEPI, como é o caso do decreto municipal 19.434, de 11 de fevereiro de 2020, o que ocasionou um melhor fluxo de informação entre os atores envolvidos no processo, permitindo-se uma avaliação mais fidedigna e célere.

Considerando-se a situação das emendas parlamentares por montante, encontra-se dados muito próximos ao observado na tabela anterior, servindo as mesmas explicações já apresentadas acima.

Tabela 10. Situação das emendas parlamentares por montantes cadastrados (2017 a 2021)

Situação	2017			2018			2019			2020			2021		
	R\$	IPCA	%												

	R\$	R\$	99,	R\$	R\$	10	R\$	R\$	10	R\$	R\$	72	R\$	R\$	75
Validadas	19.699.4	24.523.4	45	21.055.6	25.264.4	0	23.150.7	26.631.3	0	18.171.5	19.998.9	%	19.779.9	19.779.9	%
	82,62	16,15	%	82,97	53,98	%	32,40	42,47	%	97,38	00,13	%	49,63	49,63	%
Impedidas por ordem técnica	R\$	R\$	0,5	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0	R\$	R\$	28	R\$	R\$	25
	109.207,	135.949,	5%			%			%	7.161.71	7.881.88	%	6.664.67	6.664.67	%
	17	40								1,65	0,34		8,00	8,00	
Total	R\$	R\$	100	R\$	R\$	10									
	19.808.6	24.659.3	%	21.055.6	25.264.4	0	23.150.7	26.631.3	0	25.333.3	27.880.7	0	26.444.6	26.444.6	0
	89,79	65,55		82,97	53,98		32,40	42,47		09,03	80,47	%	27,63	27,63	%

Fonte: SECIEPI

A partir de todo o exposto, procurando-se verificar os percentuais das emendas individuais no município de Teresina que não foram executadas, excluindo-se os impedimentos de ordem técnica, obteve-se os seguintes valores:

Tabela 11. Percentual não executados das emendas parlamentares individuais (2017 a 2021)

Ano	Valores Cadastrados		Impedimentos		Execução Obrigatória		Valores empenhado		Não Executados		
	R\$	IPCA	R\$	IPCA	R\$	IPCA	R\$	IPCA	R\$	IPCA	%
2017	R\$ 19.808.689,79	R\$ 24.660.320,19	R\$ 109.207,17	R\$ 135.954,66	R\$ 19.699.482,62	R\$ 24.524.365,53	R\$ 416.495,31	R\$ 518.505,15	R\$ 19.282.987,31	R\$ 24.005.860,37	98%
2018	R\$ 21.055.682,97	R\$ 25.265.284,20	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 21.055.682,97	R\$ 163.129,37	R\$ 3.364.046,20	R\$ 4.036.610,14	R\$ 17.691.636,77	R\$ 163.129,37	84%
2019	R\$ 23.150.732,40	R\$ 26.631.378,34	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 23.150.732,40	R\$ 28.366.830,14	R\$ 17.977.334,03	R\$ 20.680.174,43	R\$ 5.173.398,37	R\$ 28.366.830,14	22%
2020	R\$ 25.333.309,03	R\$ 27.881.839,92	R\$ 7.161.711,65	R\$ 7.882.179,84	R\$ 18.171.597,38	R\$ 0,00	R\$ 14.439.297,99	R\$ 15.891.891,37	R\$ 3.732.299,39	R\$ 0,00	21%
2021	R\$ 26.444.627,63	R\$ 26.444.627,63	R\$ 6.664.678,00	R\$ 6.664.678,00	R\$ 19.779.949,63	R\$ 0,00	R\$ 9.545.754,85	R\$ 9.545.754,85	R\$ 10.234.194,78	R\$ 0,00	52%

Fonte: SECIEPI

Logo, ver-se que nos anos de 2017 e 2018 os percentuais de emendas individuais não empenhadas, portanto também não executadas, correspondem respectivamente à 98% e 84%, o que representa clara inobservância aos mandamentos constitucionais que obriga a execução de tais recursos. Nos exercícios de 2019 e 2020 houve considerável melhora no índice de execução, reduzindo para 22% e 21% respectivamente os montantes não executados. Já em 2021, houve um aumento do percentual não executado, chegando-se a 52%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do cotejo da literatura com os dados apresentados, verifica-se que a execução dos recursos destinados via emendas parlamentares individuais no município de Teresina ainda se mostra bastante deficiente, apesar da existência de sistemas informatizados e legislações

locais para operacionalização do processo de cadastramento, execução e acompanhamento das indicações. No período analisado, o melhor percentual da relação de recursos empenhados/orçados foi de 78,47% (ano de 2019), sendo o pior de 2,08% (ano de 2017), o que mostra que grande parte dos recursos não são executados.

Mesmo considerando somente as emendas validadas, isto é, subtraindo-se os impedimentos de ordem técnica, o montante de recursos não executados é muito expressivo, chegando-se a 98% (2017) e 84% (2018), o que sugere deficiência no processo implementado ou mesmo entraves envolvendo questões políticas. Há evidências de que a falta de conhecimento ou interesse por parte dos vereadores torna o processo ainda mais precário, haja vista que deveriam acompanhar suas indicações até a efetiva aplicação, cobrando medidas para a liberação e aplicação dos recursos.

Também se verificou que a aplicação na função orçamentária saúde de mínimos legais não foi atendida em nenhum dos períodos analisados, o que seria obrigatório a partir de 2020, haja vista previsão na LDO daquele ano que foi mantida para os seguintes. Sugere-se que haja deficiência ou má parametrização no sistema de cadastramento das emendas parlamentares, pois deveriam fixar o mínimo para saúde já no momento de inserção das ações beneficiadas. No período analisado, foi encontrado que apenas 6,67 % de todos os recursos advindos de emendas parlamentares foram destinados para saúde.

Quanto ao tipo de execução (direta ou indireta), percebeu-se que os montantes destinados para aplicação por meio de OSCs foram maiores em período de eleições municipais (2020), bem como no ano imediatamente seguinte (2021). Tal ocorrência pode estar relacionada a acordos políticos entre vereadores e diretores dessas entidades que porventura se comprometam com o apoio do parlamentar, ou mesmo a uma maior visibilidade dos valores aplicados que possam gerar um maior dividendo eleitoral.

Já em relação à composição da câmara de vereadores que apresenta membros mais afinados com o partido político do prefeito, percebeu-se que em tais casos há predominância de indicações de emendas parlamentares para execução direta, ou seja, recebidas pelos próprios órgãos ou entidades municipais. Isso pode estar relacionado a possíveis indicações políticas dos parlamentares para ocupação de cargos na administração municipal, enviando suas emendas para tais, acrescentando ao orçamento esses montantes que podem ser executados com maior discricionariedade quanto comparado a uma indicação à OSCs.

Outro motivo para a prevalência de indicações de execução direta nesses casos, pode estar relacionado a um maior engajamento dos vereadores eleitos da coligação do prefeito com a administração municipal, que sofrem influência dos seus próprios partidos políticos ou do próprio chefe do executivo que porventura tenha apoiado sua campanha, para que indiquem suas emendas individuais para os próprios órgãos ou entidades municipais.

Por fim, sem pretensão de esgotar o assunto, espera-se que contribua para incentivar outras pesquisas sobre o tema, em especial envolvendo a relação partidária da composição do legislativo na indicação dos recursos de suas emendas parlamentares. Também pretende-se fomentar o estudo da adequação das ações realizadas com esses recursos comparando-se os executados de forma direta e aqueles levado a cabo por meio de OSCs.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cíntia de. **O orçamento como ferramenta para a gestão de recursos financeiros no Terceiro Setor: um estudo das organizações do estado do Rio Grande de Norte**. Dissertação (Mestrado do Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de pós-graduação em ciências contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1831/1/Dissert_CintiadeAlmeida.pdf Acesso em: 12 fev. 2022.

ALBERTI, Lucas Marochi; HAMADA, Guilherme Henrique. **O chamamento público da Lei nº 13.019/2014 e a regulamentação do inc. VI do art. 30 pelos Estados e pelo Distrito Federal**. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, vol. 7, n. 2, p. 234-251, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/162733>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

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**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados,**

dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. **Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 jul. 1999. Disponível:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jul. 2000. Disponível: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2000-2003/000721_lei_9989.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 dez. 2013. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-014/2013/lei/112919.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 ago. 2014. Disponível:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 03 jan. 2015. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. **Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, “que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999”; altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 dez. 2015. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 fev. 1967. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 31/01/2022.

BRASIL. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. **Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 out. 1998. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. **Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 abr. 2016. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8726.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil.** Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria nº 42/1999.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 15 abr. 1999. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Siga Brasil – Painel Cidadão**, 2021. Painel Execução de Emendas Parlamentares. Disponível em:

<https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico Orçamentário**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 17 nov. 2021. Disponível em:

<https://www1.sioop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-atual.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2022.

CARNEIRO, Esteyse Glenaise Santana. **Parcerias com o Terceiro Setor no Distrito Federal: uma avaliação à luz da teoria da agência**. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE) – Universidade de Brasília, Brasília, 2021. Disponível em:

<https://repositorio.unb.br/handle/10482/42316#:~:text=Esteyse%20Glenaise%20Santana.-,Parcerias%20com%20o%20Terceiro%20Setor%20no%20Distrito%20Federal%3A%20uma%20avalia%C3%A7%C3%A3o,2021.&text=H%C3%A1%20uma%20crescente%20responsabilidade%20do,modelo%20de%20parceria%20seja%20antigo>. Acesso em: 12 fev. 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem licitação**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERREIRA, Breno Marques Santos. **Emendas Parlamentares Individuais: Uma análise da alocação de emendas parlamentares individuais em Minas Gerais**. 2019. Monografia (Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2628>. Acesso em: 01 nov. 2021.

FIGUEIREDO, A.C., LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Konrad Adenauer e FGV Editora. 2008.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Priscila Giannetti Campos. **O regime jurídico das Parcerias Voluntárias com as Organizações da Sociedade Civil: inovações da Lei nº 13.019/2014**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n.61, 2015.

Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/24/368>. Acesso em: 17 abr. 2021.

FRANÇA, R. D. de. **Sistemas de controle no terceiro setor: um estudo exploratório das igrejas batistas da grande João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa de Pós-Graduação Multi-institucional e Inter-regional em Ciências Contábeis da UNB/ UFPB/ UFPE/ UFRN, João Pessoa, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental**. São Paulo: Atlas, 2019

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18ª ed.. São Paulo: Atlas, 2021

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27ª ed.. São Paulo: Atlas, 2018

JACQUES, Flávia Verônica. **Formas de Financiamento do Terceiro Setor**. Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/3335>. Acesso em: 12 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LAMB, Nairo Venício Wester; NUNES, Luiz Felipe. **Políticas Públicas de Saúde e as Organizações da Sociedade Civil: a transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares a partir da lei nº 13.019/2014**. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/162733>. Acesso em: 16 abr. 2021. Acesso em: 01 nov. 2021.

LIMA, E. C. P. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**, v.26, p.5-15, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>. Acesso em: 05 mar. 2022.

MAÑAS, A. V.; MEDEIROS, E. E. de. **Terceiro setor: um estudo sobre a sua importância no processo de desenvolvimento sócio-econômico. Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v.2, n.2, p.15-29, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/pgc/article/view/12664>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MARCINIUK, Fernanda L. e colaboradores. **Motivação Partidária nas Transferências**

Voluntárias da União: O papel do Legislativo Federal. Economics and Politics Working Paper 101/2020, 2020. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/154100/161630>. Acesso em: 03/03/2022

MARRARA, Thiago; CESÁRIO, Natália de Aquino. **Chamamento Público para Parcerias Sociais** – comentários à Lei n. 13.019/2014. Revista Digital de Direito Administrativo, São Paulo, vol. 3, n. 2, p. 453-473, 2016. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/162733>. Acesso em: 16 abr. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei nº 13.019/2014.** Revista brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 9-32, 2014. Disponível em:
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2014;2001022502>. Acesso em: 12 abr. 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF.** 4ª ed.. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PIAUI. Emenda Constitucional nº 42, de 17 de dezembro de 2013. **Acrescenta o art. 179-A à Constituição do Estado do Piauí, tornando obrigatório a execução de créditos constantes da Lei Orçamentária Anual oriundas de emendas parlamentares que especifica.** Teresina, PI: Assembleia Legislativa, [2013]. Disponível em:
http://www.diariooficial.pi.gov.br/diario/201312/DIARIO17_9c4951ffa1.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

PISCITELLI, R. B. (2007). **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em:
http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em: mar. 2022

SERRANO, André Luiz Marques e Colaboradores. **Gestão Judiciária: conteúdos e disciplina.** Brasília: IABS, 2018.

SILVA, Paulo Roberto Ramos. **Orçamento público e político: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo.** Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/38508/3/2018_dis_rasoares.pdf. Acesso em: 31 jan. 2022.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: Regulação no Brasil**. 4ª ed.. São Paulo: Peirópolis, 2006.

TERESINA. [Lei Orgânica (2011)]. **Lei Orgânica do Município de Teresina**. Teresina, PI: Câmara Municipal, [2011]. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2020/03/LEI-ORGANICA-DO-MUNICIPIO-DE-TERESINA-atualizada-at%C3%A9-emenda-30-2019.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2021.

TERESINA. Emenda à Lei Orgânica do Município nº 24, de 19 de dezembro de 2013. **Acrescentam-se dispositivos aos artigos 150 e 152 da Lei Orgânica do Município e inclui-se o art. 18 ao Ato das Disposições Orgânicas Transitórias, na forma que especifica, e dá outras providências**. Teresina, PI: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: <http://www.juslabor.com/2013/12/emenda-lei-organica-do-municipio-n-24.html>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TERESINA. Lei nº 4.558, de 07 de maio de 2014. **Dispõe sobre a criação e implementação de sistema eletrônico de cadastro de indicações de emendas parlamentares individuais - SECIEPI, na forma que especifica o art. 152, §§ 9º, 10, 11 e 12, da lei orgânica do município de Teresina, e dá outras providências**. Teresina: Câmara Municipal, [2014]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pi/t/teresina/lei-ordinaria/2014/455/4558/lei-ordinaria-n-4558-2014-dispoe-sobre-a-criacao-e-implementacao-de-sistema-eletronico-de-cadastro-de-indicacoes-de-emendas-parlamentares-individuais-seciepi-na-forma-que-especifica-o-art-152-9-10-11-e-12-da-lei-organica-do-municipio-de-teresina-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TERESINA. Decreto nº 19.434, de 11 de fevereiro de 2020. **Dispõe sobre as regras e procedimentos quanto à indicação, análise e execução de Emendas Parlamentares Individuais – EPIs, e na forma que especifica**. Teresina: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/283249048/dom-the-normal-11-02-2020-pg-2>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TERESINA. Decreto nº 21.734, de 22 de novembro de 2021. **Altera dispositivos do Decreto nº 19.434, de 11 de fevereiro de 2020, que “Regulamenta a Lei Municipal nº 4.558, de 7 de maio de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos quanto a indicação, análise e execução de Emendas Parlamentares Individuais, e na forma que especifica**. Teresina: Câmara Municipal, [2021]. Disponível em: <https://dom.pmt.pi.gov.br/admin/upload/DOM3154-23112021-ASSINADO.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

TOURINHO, Rita. **Lei Nº 13.019: Avanço ou Retrocesso?** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 66, p. 177-225, 2017. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1246489/Rita_Tourinho.pdf. Acesso em: 02 nov. 2021.