



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Rafael Rocha Parente

Emendas Parlamentares e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Brasília
2022



Rafael Rocha Parente

Emendas Parlamentares e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público

Orientador(a): Professor Mestre Rafael Inacio De Fraia e Souza

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Rafael Rocha Parente / Titular dos direitos autorais



Rafael Rocha Parente

Emendas Parlamentares e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em orçamento público.

Aprovado em Brasília, em 29 de novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Inacio De Fraia Souza
Senado Federal

Prof(a) Dr(a) Roberta Simões Nascimento
Senado Federal



EMENDAS PARLAMENTARES E A POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA
PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND THE NATIONAL POLICY ON URBAN MOBILITY

Rafael Rocha Parente*

RESUMO

O Parlamento brasileiro tem ganhado cada vez mais influência no direcionamento das dotações orçamentárias. A partir do advento das emendas impositivas individuais, iniciou-se um movimento paulatino e constante dos congressistas rumo ao controle do direcionamento dos recursos de que dispõe a União. A crescente influência de deputados e senadores na determinação de onde serão investidos os recursos públicos tem impactos na execução das políticas públicas. Não é mais o Poder Executivo, responsável último pela política, quem determina onde serão aplicados os recursos. É o parlamento, cuja lógica de direcionamento das dotações difere daquela do Executivo, quem dá as cartas. Este trabalho se debruça sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU para investigar a forma pela qual as emendas parlamentares moldam a política pública.

Palavras-chave: Orçamento. Emendas Parlamentares. Política Nacional de Mobilidade Urbana.

ABSTRACT

The Brazilian Parliament has gained more influence in directing budget allocations. From the advent of individual mandatory amendments, a gradual and constant movement of the congressmen began towards controlling the direction of the resources available to the Union. The growing influence of deputies and senators in determining where public resources will be invested has impacts on the execution of public policies. It is no longer the Executive Branch, ultimately responsible for policy, that determines where the resources will be applied. It is the parliament, whose logic for directing appropriations differs from that of the Executive, which calls the shots. This work focuses on the National Urban Mobility Policy - PNMU to investigate the way in which parliamentary amendments shape public policy.

Keywords: Budget. Parliamentary Amendments. National Urban Mobility Policy.

Data de submissão 25 de outubro de 2022

Data de aprovação 29 de novembro de 2022

Disponibilidade (DOI ou endereço eletrônico do artigo na Biblioteca Digital do Senado)
(Opcional)

* Servidor da Câmara dos Deputados



1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Congresso Nacional tem ganhado cada vez mais proeminência no processo orçamentário, em especial no direcionamento das dotações orçamentárias. O advento das emendas impositivas e de relator-geral fizeram com que parte significativa dos recursos discricionários do governo federal seja alocada a partir da indicação de deputados e senadores.

A lógica eleitoral que impera no Congresso faz com que os parlamentares privilegiem em suas indicações localidades em que desfrutem de maior influência e número de votos. Esse método de alocação de recursos, por vezes, deixa de fora municípios em que a atuação do Estado é necessária, mas que, por não terem um parlamentar a quem recorrer em Brasília, não conseguem se beneficiar do investimento proveniente de recursos da União.

O crescente peso do Parlamento no destino dos recursos da União impacta a forma pela qual são implementadas as políticas públicas promovidas pelo Poder Executivo. Nessa realidade, a lógica de implementação dos formuladores/executores da política tem que se adequar à racionalidade eleitoral do direcionamento de recursos pelo Congresso Nacional.

Este trabalho investiga os desdobramentos do aumento do poder do Parlamento na alocação orçamentária sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. Instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, a PNMU tem por objetivo contribuir para o acesso universal da população à cidade, criando condições para a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas nos municípios.

Como base para a análise, o artigo segue roteiro proposto por Santos (2011), que apresenta um plano básico para investigações centrado na evidenciação de desdobramentos das decisões orçamentárias sobre as políticas públicas. A análise abrangerá o período de 2012 – ano de publicação da Lei nº 12.587/2012 - a 2021.

Inicialmente, o roteiro se preocupa em identificar os instrumentos de formulação da PNMU (documentos públicos oficiais por meio dos quais a política pública é estruturada). Logo após, o artigo analisará a inserção da PNMU no planejamento plurianual do governo e nas leis orçamentárias. O passo seguinte será analisar a execução orçamentária dos programas e ações referentes à PNMU, além da forma pela qual esta foi alterada ao longo dos anos, a partir da introdução e



crescente significância das emendas parlamentares (individuais, bancada e de relator-geral). Por fim, a partir dos elementos coligidos, serão feitas as considerações finais.

2. O Congresso Nacional e o Orçamento Público

A partir do fim do regime militar e a subsequente promulgação da Constituição de 1988, a Ciência Política no Brasil debruçou-se sobre o novo arranjo institucional que explicaria a sustentação política dos novos governos eleitos democraticamente em um cenário de pulverização partidária. Texto fundamental para entender essa dinâmica é o de Sérgio Abranches, publicado em 1988, intitulado “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro” (ABRANCHES, 1988).

O Presidencialismo de Coalizão é descrito por Abranches (1988) como a combinação do presidencialismo, do federalismo e do governo por coalizão multipartidária. Nele existiria um padrão de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo em que o primeiro distribui benesses aos partidos políticos da coalizão de governo a fim de garantir apoio na aprovação de sua agenda legislativa no Congresso Nacional. As benesses oferecidas seriam essencialmente de dois tipos: cargos na administração federal - ministérios, empresas estatais, etc. - e a destinação de recursos para a base eleitoral dos parlamentares (SANTOS, MACHADO E ROCHA, 1997).

Essa dinâmica, de um lado, garantiria o andamento da agenda governamental e, de outro lado, facilitaria a reeleição dos parlamentares da base do governo. Aos parlamentares, portanto, interessaria o direcionamento de dotações orçamentárias para a sua base eleitoral, em uma circunscrição pequena o suficiente para permitir que apenas ele possa ser reconhecido como o responsável pela benfeitoria. Em outras palavras, no governo por coalizão, direcionar recursos para sua base aumenta a probabilidade de reeleição do parlamentar (PIRES JUNIOR, 2006).

Nessa concertação, o Poder Executivo teria todos os instrumentos necessários para garantir a formação de maiorias parlamentares, uma vez que contaria com total controle sobre o processo orçamentário. Afinal, é o Presidente da República que detém a competência privativa para iniciar matérias orçamentárias. Ademais, a distribuição de cargos e recursos financeiros para as respectivas bases eleitorais garantia controle sobre os parlamentares. Por fim, caso alguma matéria



contrária ao seu interesse fosse, porventura, aprovada pelo Parlamento, o poder de veto do Presidente, cuja derrubada exige quórum qualificado nas duas casas do Congresso Nacional, seria instrumento eficaz (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

Acontece que o Congresso Nacional, pouco a pouco, tem alterado esse estado de coisas. Há um movimento, paulatino e constante, em que o Parlamento toma as rédeas do processo orçamentário e retira prerrogativas do Executivo.

O marco inicial desse movimento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, que incluiu dispositivo para tornar impositivas as emendas individuais (BRASIL, 2013). À época, o argumento a favor do novo tipo de emenda era que acabaria o balcão de negócios em que dotações orçamentárias são trocadas por votos.

O movimento seguinte foi tornar o tema norma constitucional (BRASIL, 2015). Em seguida foi a vez de as emendas de bancada estadual impositivas constarem da LDO (BRASIL 2017). A partir desse momento, as bancadas estaduais garantiram o direito de direcionar como bem entendessem 0,6% da receita corrente líquida da União. As emendas de bancada tornaram-se tema constitucional em 2019 (BRASIL, 2019), com a obrigatoriedade de execução um pouco maior: 1% da Receita Corrente Líquida.

O mais recente avanço do Congresso Nacional rumo ao controle do processo orçamentário são as emendas de relator-geral. As emendas de relator-geral não são uma inovação da atual lei orçamentária, o relator-geral dos projetos de Lei Orçamentária Anual – PLOA, sempre pôde apresentar emendas. Entretanto, ano após ano, o relator-geral tem ganhado mais autonomia para a apresentação de suas emendas.

De acordo com o parecer preliminar do PLOA 2006 (BRASIL, 2005), as emendas de relator eram limitadas à correção de erros e omissões, recomposições de dotações canceladas e ao atendimento às especificações dos pareceres preliminares. Por sua vez, durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, o parecer preliminar autorizou o relator a apresentar emendas a praticamente toda Lei Orçamentária (BRASIL, 2021). O relator não só o fez, como apresentou R\$ 30 bilhões em emendas. Após muita discussão, o valor foi parcialmente vetado pelo Poder Executivo, mas, ainda assim, ficou em R\$ 18,52 bilhões (BRASIL 2021).

Dessa maneira, realidade considerada impensável à época da promulgação da Constituição Cidadã foi instalada. Em 2022, em torno de R\$ 33,3 bilhões do orçamento da União serão direcionados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2022).



Esse montante corresponde à soma das dotações constantes da Lei Orçamentária de 2022 destinadas às emendas individuais, às emendas de bancada, ambas impositivas, e à novidade, que são as emendas de relator-geral, identificadas pelo marcador de Indicador de Resultado Primário – RP, de dígito 9.

Para deixar clara a magnitude das emendas parlamentares no orçamento, o valor total de investimentos previstos pelos orçamentos fiscal e da seguridade social para todo o país em 2022 foi R\$ 45,2 bilhões, *versus* R\$ 33,3 bilhões destinados pelo Congresso.

De forma geral, os congressistas optam por destinar suas emendas a ministérios responsáveis por políticas públicas que afetam diretamente a população. Em 2021, por exemplo, as pastas que mais receberam indicações e emendas foram o Ministério da Saúde – MS e o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. Juntos os dois ministérios levaram em torno de 72% do total de emendas (BRASIL, 2022). Cabe ressaltar que o ministério da saúde concentra grande parte das emendas porque a Constituição Federal determina que ao menos 50% das emendas impositivas individuais sejam destinadas a ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 2022).

Em cada ministério, um número pequeno de ações orçamentárias concentra a maior parte das emendas. Em 2021, quatro ações orçamentárias responderam por 60% de toda a dotação incluída via emendas parlamentares. São elas: 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio de Atenção Primária à Saúde (23,18%); 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (14,23%); 7K66 – Apoio à Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado (12,73%); e 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária (10,54%). As ações 2E89 e 2E90 estão sob responsabilidade do Ministério da Saúde. Já as ações 7K66 e 1D73 estão a cargo do Ministério do Desenvolvimento Regional.

O Parlamento é, portanto, cada vez mais responsável pelo direcionamento das dotações orçamentárias. Frente ao total de despesas discricionárias, a parcela do orçamento da União hoje controlada pelos congressistas é bastante significativa. Assim, é de se esperar que a crescente influência do Congresso Nacional impacte nas políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro.



3. Orçamento e Políticas Públicas

O orçamento público é documento central no que se refere às políticas públicas. É por meio dele que fica demonstrado a forma pela qual os recursos são arrecadados e como o governo os empregou durante determinado período de tempo. Idealmente, o ciclo orçamentário deveria atuar como facilitador do ciclo de políticas públicas pelo Estado. A visão de orçamento como instrumento de políticas públicas é central para a tomada de decisão política de um país (Diamond, 2013).

Conforme discutido na seção anterior, o Congresso Nacional tem desempenhado papel cada vez mais importante na alocação orçamentária. O crescente poder do Parlamento sobre o orçamento inevitavelmente tem implicações em como são executadas as políticas públicas. A pergunta que se impõe é: de que forma o aumento da influência do Parlamento da alocação orçamentária molda as políticas públicas?

Sobre o assunto, a literatura aponta para perspectivas antagônicas. De um lado, existem os que enxergam nas emendas parlamentares a “institucionalização do patrimonialismo” (MENDONÇA, 2015). Para esse grupo de autores, as emendas não refletem as prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para a solução de um problema específico, mas sim os interesses individuais preocupados em enfrentar problemas locais. Assim, uma perspectiva parcial e local de como enfrentar o problema prevaleceria, em detrimento de uma análise integrada de informação sobre o todo o território nacional (LEMOS e RICCI, 2011).

Outra parcela de autores aponta que as emendas parlamentares promoveriam responsividade, accountability e transparência e que, portanto, instrumentalizariam e qualificariam o funcionamento das instituições democráticas. Assim, “as emendas parlamentares seriam um mecanismo eficiente na promoção do bem-estar social” (ALMEIDA, 2021).

O presente trabalho pretende verificar as implicações do aumento do poder do Congresso Nacional sobre a peça orçamentária na forma pela qual as políticas públicas são executadas. Com esse objetivo, este artigo se debruça sobre a PNMU, para identificar possíveis alterações na política relacionadas ao crescente montante de emendas parlamentares a ela destinadas.

A escolha pela PNMU deve-se à ação orçamentária 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária,



que concentra grande parte dos recursos direcionados via emendas parlamentares. Em 2021, por exemplo, foram autorizados R\$ 3,6 bilhões em emendas sob a ação 1D73. Quase a totalidade dessa dotação foi executada (apenas R\$ 5 milhões não foram executados). O relator-geral direcionou R\$ 2,9 bilhões por meio da ação 1D73. R\$ 382,1 milhões foram aplicados pelas bancadas estaduais. As emendas individuais corresponderam a R\$ 286 milhões (BRASIL, 2022). Naquele ano, dentre as ações orçamentárias, a 1D73 foi a quarta que mais recebeu recursos de emendas parlamentares.

Para direcionar a análise, será utilizada metodologia proposta por Santos (2011), que sugere um “um roteiro básico para o aprofundamento de investigações voltadas para a evidenciação de efeitos, impactos ou externalidades das decisões orçamentárias sobre conformação de eventos sociais e políticos”. De acordo com a autora, a proposta é, partindo dos documentos público oficiais por meio do qual a política pública é estruturada (plano, programa, projeto, relatório ou semelhante), investigar de que modo as intenções presentes nesses documentos se fazem traduzir efetivamente em decisões orçamentárias, qual a natureza dessas decisões (atributos de programas de ação e fontes de financiamento), além de analisar o processo de execução das ações e seus efeitos.

O roteiro sugerido se preocupa inicialmente em identificar os instrumentos de formulação da política pública. Ou seja, mapear qualquer documento público oficial por meio do qual a política pública é criada ou estruturada. A partir daí, deverão ser identificados os objetivos pretendidos, as ações propostas, a forma de implementação, os recursos a serem mobilizados e os indicadores de efeito e acompanhamento previstos pela política pública.

Em seguida, a análise recairá sobre a inserção da política no planejamento plurianual do governo. Busca-se responder questões do tipo: que programas e ações do Plano Plurianual são relacionados à política? Quais atributos desses programas e ações estão relacionados à política? Há coerência nos programas e ações propostos? Quais são os indicadores e metas físicos e financeiros? O aumento na quantidade de emendas impactou o planejamento plurianual?

O terceiro passo será analisar a inserção da política nas leis orçamentárias anuais. As perguntas a serem respondidas são as seguintes: Que programas e ações do orçamento anual estão diretamente relacionados com a política? Foram incluídos pelo poder executivo ou por emendas parlamentares? A programação orçamentária



está coerente com o previsto no PPA? A programação orçamentária é coerente e causalmente relacionada com os objetivos da política? Houve alteração na programação a partir do crescimento no número de emendas parlamentares? Qual o nível de institucionalização da política no processo orçamentário?

A quarta etapa analisará a execução orçamentária dos programas e ações, além de gastos não orçamentários que fazem parte da política (financiamentos por bancos públicos, incentivos fiscais, etc.). A execução financeira das ações (empenho, liquidação, pagamento, comportamento de restos a pagar etc.) foi satisfatória vis-à-vis as metas definidas? Houve diferença entre a execução das emendas parlamentares e as demais despesas? As ações não orçamentárias contribuíram para a política pública? Há coerência entre o planejamento plurianual e a execução orçamentária?

Por fim, a última fase avaliará os elementos de evidência coligidos para a formação de uma compreensão geral dos impactos das emendas parlamentares sobre a política pública.

4. A Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU

O tema mobilidade urbana é tratado no inciso XX do art. 21 da Constituição Federal de 1998. Nele está estabelecido que à União compete instituir as diretrizes para o desenvolvimento dos transportes urbanos. Com base no comando constitucional, as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU foram instituídas pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012 (BRASIL, 2012). A referida lei atribui à União as seguintes competências:

- a) prestar assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios;
- b) contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- c) organizar e disponibilizar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e a qualidade e produtividade dos serviços de transporte público coletivo;
- d) fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas;



- e) fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico; e
- f) prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano.

Ainda de acordo com a lei 12.587/2012, aos estados cabe prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano; propor política tributária específica e de incentivos para a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem os limites de um Município.

São atribuições dos municípios planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial; e capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município.

No que se refere à PNMU, portanto, o papel da União, à exceção do transporte interestadual de caráter urbano, não é de prestar diretamente o serviço à população. Cabe à União prestar assistência técnica e financeira aos estados e, principalmente, aos municípios. São os municípios, dentro dos limites de seu território, os responsáveis pela prestação, direta ou por delegação, dos serviços de transporte público. Os estados atuam nos casos de regiões metropolitanas que extrapolam os limites de um município.

Quanto aos objetivos da PNMU, a Lei 12.587/2012 elenca o seguinte:

- a) reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- b) promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- c) proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- d) promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades;
- e) consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.

O principal instrumento de assistência técnica prestado pela União aos municípios é o auxílio na elaboração e efetivação dos Planos de Mobilidade Urbana. A Lei nº 12.587/2012 estabelece que os municípios com mais de 20 mil habitantes; os



integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes; além dos integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, devem apresentar seu plano de mobilidade. A apresentação do plano é condição para o recebimento de recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana.

A regra inicial era que os planos de mobilidade urbana deveriam ser apresentados no prazo máximo de 3 anos da vigência da Lei nº 12.587/2012. Entretanto, após modificação pela Lei nº 14.000, de 2020, o prazo foi estendido para 12 de abril de 2022, para municípios com mais de 250.000 habitantes; e até 12 de abril de 2023, para municípios com até 250.000 habitantes.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2022), a partir de dados publicados pelo IBGE, são ao menos 2.024 municípios obrigados a elaborar e a aprovar um Plano de Mobilidade Urbana. O número de municípios no país que declararam ter elaborado o Plano de Mobilidade Urbana chega a 352, sendo 331 entre os obrigados a aprovar o Plano de Mobilidade Urbana (apenas 16% do total de obrigados a elaborar o plano). Apesar de o prazo previsto pela Lei nº 12.587/2012 já ter se esgotado, entre os municípios com mais de 250 mil habitantes, apenas 81 (70%) declararam ter elaborado o plano.

Considerando todos os municípios do país, 262 declararam ter aprovado o Plano Local de Mobilidade Urbana em algum instrumento normativo (lei ou decreto). Já entre os obrigados a elaborar o plano, são 246 (12% dos que são obrigados a elaborar o plano de mobilidade urbana). Nos municípios com mais de 250 mil habitantes, o número de planos aprovados em lei ou algum ato normativo chega a 53 (46% do total). Ainda há, portanto, um longo caminho a percorrer no que diz respeito à elaboração de documento de planejamento primário para o planejamento dos investimentos em mobilidade urbana.

No âmbito da União, a PNMU está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR, mais especificamente da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano – SMDRU. Conforme determina a Lei nº 12.587/2012, a SMDRU atua oferecendo assistência técnica à elaboração de Planos Locais de Mobilidade Urbana, além de acesso a recursos onerosos, por meio



de financiamentos; acesso a recursos não onerosos do Orçamento Geral da União; e acesso a Incentivos Fiscais.

Com o objetivo de prestar assistência técnica aos municípios, a SMDRU lançou o Caderno de Referência para a Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana – PlanMob (BRASIL, 2007). O documento é um guia de orientação para os órgãos gestores municipais na elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana. O PlanMob é o principal instrumento elaborado pela União para apoiar a elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana, em especial para os municípios com mais de cem mil habitantes.

Após seu lançamento, a avaliação da secretaria foi que o PlanMob se mostrou complexo demais para a realidade dos municípios de menor população - e em decorrência, menor estrutura de gestão. Para suprir a lacuna, a SMDRU lançou o Programa de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana. O plano conta com um sistema que auxilia o gestor municipal na elaboração da minuta do Plano de Mobilidade Urbana, com os conteúdos mínimos previstos na Lei, e de acordo com a metodologia simplificada apresentada na Cartilha de Apoio à Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana com até 100 mil habitantes. (BRASIL, 2019). No sistema, o gestor municipal preenche os campos indicados como resultados de estudos e levantamentos explicados no manual e ao finalizar, a minuta de plano de mobilidade é gerada automaticamente.

Quanto à assistência financeira a estados e municípios, a União conta com linhas de financiamento com recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, do BNDES e do Fundo Federal de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Públicos-Privadas (FEP). Para a área de mobilidade urbana, as operações de financiamento com recursos do FGTS são estruturadas na forma dos programas Avançar Cidades; Renovação de Frota do Transporte Público Coletivo Urbano - Refrota; e Renovação de Frota do Transporte Público Urbano de Passageiros sobre Trilhos - Retrem.

O Avançar Cidades tem por objetivo financiar obras de sistemas de transporte público coletivo, obras de qualificação viária, obras de transporte não motorizado, elaboração de estudos e projetos e de planos de mobilidade urbana. Já o Refrota é voltado especificamente para a renovação de frota do transporte público coletivo urbano. As concessionárias ou permissionárias do serviço público de transporte podem financiar desde micro-ônibus até ônibus biarticulados. O Retrem tem como



objetivo melhorar a qualidade do serviço ofertado aos usuários nos sistemas de transporte público coletivo sobre trilhos.

A assistência financeira da União se dá também por meio de recursos não onerosos, proveniente do Orçamento Fiscal da União. Esses recursos são acessados pelos entes subnacionais por meio de transferências voluntárias. É nessa modalidade de assistência financeira que são alocados anualmente as emendas parlamentares.

Por fim, a União auxilia a PNMU via incentivos fiscais, em especial pelo Regime de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI; e das Debêntures Incentivadas.

O REIDI é uma forma de incentivo fiscal para viabilizar a realização de empreendimentos estruturantes como sistemas de metrô, trens urbanos, monotrilhos e veículos leves sobre trilhos (VLT). O incentivo suspende a exigência da Contribuição para o PIS/PASEP, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre a receita para pessoa jurídica que tenha projeto aprovado para implantação de obras de infraestrutura no setor de transporte.

As Debêntures Incentivadas são um título de dívida, de médio e longo prazo, que confere a seu detentor direito de crédito contra a companhia emissora. A Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, estabeleceu benefícios tributários às Debêntures Incentivadas. O objetivo é facilitar a captação de recursos para investimento na área de infraestrutura. A lei reduz a zero a alíquota do imposto sobre a renda incidente sobre os rendimentos provenientes das Debêntures Incentivadas.



Quadro 1 - Atuação da União na PNMU

Assistência Técnica	Assistência Financeira
PlanMob	Recursos Onerosos - BNDES - FGTS
	Recursos Não Onerosos - OGU
Programa de Apoio Mobilidade	Incentivos Fiscais - Reidi - Debêntures Incentivadas

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. A PNMU e o Planejamento Plurianual

Esta seção analisará a inserção da PNMU no planejamento plurianual do governo, representado pelo Plano Plurianual - PPA. A principal questão a ser respondida é se o aumento da influência do Congresso Nacional sobre o orçamento impactou de alguma forma o planejamento plurianual da PNMU.

O corte temporal se inicia em 2012, primeiro ano de vigência do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2019). A escolha do ano de 2012 se deu por duas razões. Primeiro, porque a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, foi publicada naquele ano. Segundo, porque foi durante a vigência do PPA 2012-2015 que a Lei de Diretrizes Orçamentárias previu pela primeira vez as emendas individuais impositivas, mais especificamente a LDO-2014 (BRASIL 2013).

O tema mobilidade urbana sempre esteve presente nos planos plurianuais. No PPA 2012-2015, a mobilidade urbana estava consignada no Programa 2048 – Mobilidade Urbana e Trânsito. A codificação e a nomenclatura do programa se manteve no PPA seguinte, 2016-2019 (BRASIL, 2016), e no PPA vigente, 2020-2023, mudou para 2219 – Mobilidade Urbana (BRASIL, 2019).

Além do programa específico sobre o tema mobilidade urbana, outros programas dialogam com o tema. O programa 5054 – Planejamento Urbano, que



consta do PPA 2016-2019, por exemplo, prevê dentre suas iniciativas o apoio a ações de infraestrutura urbana. Outro exemplo é o Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação (PPA 2016-2019), que prevê uma meta de implantação de centros tecnológicos para pesquisa e desenvolvimento em soluções de mobilidade urbana. Ressalte-se que fomentar o desenvolvimento tecnológico e científico é uma das atribuições da União previstas pela PNMU.

Sobre os programas específicos de mobilidade urbana presentes nos PPAs, merece destaque o fato de que, durante o período analisado, os planos plurianuais sempre previram maior quantidade de aplicações via recursos não-orçamentários. Ou seja, de acordo com os PPAs, a PNMU seria executada fundamentalmente pelo financiamento de projetos de mobilidade urbana e de gastos tributários, com menor aporte de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Conforme já exposto, os financiamentos a que se referem os PPAs, são viabilizados com recursos do FGTS e do BNDES. Os gastos tributários referem-se ao REIDI e as Debêntures Incentivadas. A Tabela 1 exemplifica a questão.

Tabela 1 - Fontes de financiamento da PNMU nos PPAs

	(Mil R\$)		
Fonte de Financiamento	PPA 2012- 2015	PPA 2016- 2019	PPA 2020- 2023
Orçamento Fiscal e da Seg. Social	11.110.405,00 (30,4%)	4.385.439,00 (6,65%)	1.356.017,00 (4,24%)
Recursos Não-Orçamentários	25.494.136,00 (69,6%)	61.597.035,00 (93,35%)	30.613.068,00 (95,76%)
Total	36.604.535,00 (100%)	65.982.474,00 (100%)	31.969.085,00 (100%)

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas leis do PPA (BRASIL, 2012,2016 e 2019).

A tabela também explicita a redução da previsão de aplicação de recursos no programa de mobilidade urbana prevista pelo PPA 2020/2023. O PPA 2012/2015 previa a aplicação de R\$ 60,8 bilhões em investimento em mobilidade urbana. O PPA 2016/2018, R\$ 66 bilhões. Já o PPA vigente consigna R\$ 32,4 bilhões para empreendimentos em mobilidade urbana, redução de 47,9% se compararmos ao PPA anterior.

A tabela demonstra que o peso proporcional de recursos não-orçamentários aumentou durante o período. Por outro lado, a previsão de dotações do orçamento fiscal e da seguridade diminuíram a cada PPA. Ressalte-se que as emendas



parlamentares estão consignadas no orçamento fiscal e da seguridade social. A redução das dotações no PPA, portanto, indicaria baixo interesse dos parlamentares pela alocação de emendas em mobilidade urbana.

Reforça essa percepção a diretriz relacionada ao programa 2219, que estabelece que deverá haver a “ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica” (BRASIL, 2019). De acordo com a diretriz do PPA vigente, portanto, caberá à iniciativa privada o papel mais relevante no que se refere aos investimentos em mobilidade urbana.

Conclui-se o oposto, todavia, ao analisarmos a troca da meta relacionada ao Programa Mobilidade Urbana no PPA 2020-2023. A meta que constava quando da aprovação do PPA é distinta daquela atualmente vigente. A meta inicial, que era “Aumentar a taxa de entrega de infraestrutura de mobilidade urbana contratada com apoio financeiro da União de 20,31% para 43,03%”, mudou para “Concluir 13.216 empreendimentos de mobilidade urbana” (BRASIL, 2022).

De acordo com o Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 - Ano Base 2022 (BRASIL, 2022), a nova meta, mais desafiadora que a inicial, deverá ser atingida fundamentalmente por meio de empreendimentos de transporte não-motorizado e de qualificação viária. Trata-se justamente dos investimentos financiados por meio de emendas parlamentares, em especial pela ação 00T1 (antiga ação 1D73¹) – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária. A elevada quantidade de intervenções previstas (12.669 até 2023) reforça a tese de que os empreendimentos serão executados às custas de dotação de emendas parlamentares.

De outro lado, os empreendimentos em transporte coletivo urbano, usualmente financiados com recursos do BNDES e do FGTS, tem menor quantidade de empreendimentos previstos. A menor quantidade de intervenções, todavia, pode estar relacionada à maior envergadura dos empreendimentos, não significando menor aporte de recursos. A análise da execução orçamentária fornecerá maiores elementos de análise. A tabela 2 resume os empreendimentos relacionados à nova meta, de acordo com o Relatório de Resultados Intermediários do PPA.

¹ A lei orçamentária de 2022 alterou a codificação da ação 1D73 para 00T1. A nome, todavia, continuou o mesmo: “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária.”



Tabela 2 - Discriminação dos empreendimentos relacionados à meta do programa 2219 previstas pelo Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023

Empreendimentos	Meta prevista para 2021	Meta prevista para 2022	Meta prevista para 2023
0089 – Empreendimentos de transporte coletivo urbano	52	396	547
0090 – Empreendimentos de transporte não motorizado e qualificação viária	243	9.218	12.669

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Relatório de Resultados Intermediários do PPA 2020-2023 - Ano Base 2022 (BRASIL, 2022).

Por fim, cabe destacar que falta ao PPA 2020-2023 indicadores que dialoguem com o problema real que se pretende enfrentar. Os planos plurianuais anteriores, por exemplo, continham indicadores que permitiam ao gestor avaliar o efetivo impacto da política pública na vida do cidadão. Indicadores como “Percentual de pessoas ocupadas que gastam mais de 1 hora no percurso casa-trabalho” e “Tempo médio de viagem por modo agregado em cidades maiores de 60 mil habitantes”, foram substituídos no PPA vigente por “quantidade de empreendimentos de transporte não-motorizado concluídos”. Os novos indicadores não permitem avaliar a efetividade da política.

6. Inserção da PNMU nas Leis Orçamentárias Anuais

Para analisar a forma pela qual a PNMU está inserida nas leis orçamentárias anuais, inicialmente, é necessário identificar que programas e ações do orçamento anual estão diretamente relacionados com a política. Conforme já exposto, o principal programa relacionado à PNMU é o programa 2219 – Mobilidade Urbana. De acordo com a página do Ministério do Desenvolvimento Regional na internet, as ações orçamentárias relacionadas ao programa 2219 urbana são as seguintes²:

² <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/emendas-parlamentares>.



Quadro 2 - Ações Orçamentárias Programa 2219 - Mobilidade Urbana

Código	Descrição
00SZ	Apoio ao Transporte Não Motorizado
00T0	Apoio a Planos de Mobilidade Urbana Locais
00T1	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária
00T3	Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
2D49	Estudo, Projetos e Desenvolvimento Institucional no Setor da Mobilidade Urbana

Fonte: Elaborado pelo autor com base na página do Ministério do Desenvolvimento Regional na internet (<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/emendas-parlamentares>).

Neste artigo, as ações consideradas como pertencentes à PNMU são aquelas que estiveram sob o programa temático de mobilidade urbana dos PPAs. Também foram consideradas pertencentes à PNMU as ações “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária” e “2843 – Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros. As duas ações foram incluídas no programa “2219 – Mobilidade Urbana” em 2022. Sobre o assunto, cabe ressaltar que em 2022 houve alteração nas codificações de algumas ações orçamentárias. O quadro 1 exemplifica as novas e antigas codificações.

Quadro 3 – Alterações nas Ações Orçamentárias Voltadas à Mobilidade Urbana

Codificação Antiga	Nova Codificação
15UE – Plano de Mobilidade Urbana Locais	00T0 – Apoio a Planos de Mobilidade Urbana Locais
2D49 – Desenvolvimento Institucional no Setor de Mobilidade Urbana	2D49 – Estudos, Projetos e Desenvolvimento Institucional no Setor da Mobilidade Urbana
10ST – Transporte Não Motorizado	00SZ – Apoio ao Transporte Não Motorizado
10SS – Sistemas de Transporte Coletivo Urbano	00T3 – Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano
1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	00T1 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária



2843 – Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	2843 – Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros
10SR – Estudos e Projetos Relativos à Mobilidade Urbana	-
2D47 – Moderação de Tráfego	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Cadastro de Ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF.

Até o ano de 2021 as ações 1D73 e 2843 estavam sob guarda chuva dos Programas 2217 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano, e 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo, respectivamente. Em 2022, com a alteração da codificação e a revisão do PPA 2020-2023, as ações foram incluídas no Programa 2219 – Mobilidade Urbana.

Sobre a ação 1D73, cabe ressaltar que seu escopo foi significativamente reduzido a partir do exercício de 2021. Até 2020, além da qualificação viária, a ação possibilitava obras de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem, elaboração de estudos, planos e projetos, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras destinações caracterizadas como desenvolvimento urbano. A redução do escopo da ação se deveu principalmente ao fato de que, na prática, quase toda a despesa executada sob a 1D73 era destinada à qualificação de vias urbanas (normalmente por indicações de parlamentares). Foi também por esse motivo que a ação passou a integrar o Programa 2219 – Mobilidade Urbana. A inclusão da ação 1D73 (ou 00T1) no novo programa resultou também na mudança de meta do PPA discutida na seção deste artigo que analisou a inserção do PNMU no planejamento plurianual.

7. Execução Orçamentária da PNMU

No que se refere à execução orçamentária, chama a atenção a relevância crescente da ação “1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária” frente às demais ações atreladas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em 2012, a ação respondia por 41,4% do total da despesa executada e, em 2021, o percentual chegou a 91,1%. A maior parte desse percentual decorre de indicações de parlamentares por meio de suas



emendas. Somadas, emendas individuais, de bancada e de relator-geral foram responsáveis por 85,6% do valor executado na 1D73 no ano de 2021.

Tabela 3 – Representatividade da ação 1D73 em relação às demais ações relacionadas à PNMU

Ação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1D73	41,4%	58,5%	39,8%	49,8%	59,2%	62,5%	67,3%	80,4%	84,5%	91,0%
Demais	58,6%	41,5%	60,2%	50,2%	40,8%	37,5%	32,7%	19,6%	15,5%	9,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Siga Brasil.

Outro dado importante é que o orçamento destinado à mobilidade urbana se manteve mais ou menos estável durante o período. Em valores reais, a despesa executada nas ações relacionadas ao tema subiu de R\$ 4,8 bilhões, em 2012, para R\$ 4,9 bilhões em 2021, aumento de 1,46%. Entretanto, se desconsiderarmos a ação 1D73 (ação que mais recebeu emendas parlamentares), a despesa executada nas ações pertinentes à mobilidade urbana caiu 84,51%. A despesa, que em 2012 foi de R\$ 2,8 bilhões, caiu para R\$ 435,4 bilhões em 2021. A relativa estabilidade da despesa executada, portanto, é decorrente do crescimento da ação 1D73.

Tabela 4 - Evolução da despesa executada nas ações relacionadas à mobilidade urbana

Ação	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1D73	1.983	2.623	1.938	2.122	1.981	2.729	2.737	3.406	3.004	4.428
Demais Ações	2.810	1.863	2.927	2.139	1.366	1.634	1.330	830	552	435
Total	4.793	4.486	4.865	4.261	3.347	4.363	4.067	4.236	3.556	4.863

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Siga Brasil.

Interessante observar que enquanto a ação 1D73 desperta cada vez mais atenção dos parlamentares, os projetos de lei orçamentária encaminhados pelo Poder executivo consignam dotação cada vez menor para a ação. Esse fato sinaliza desinteresse do responsável pela execução da PNMU, o Poder Executivo, pela ação. Aparentemente, na visão do Executivo, a ação 1D73 tem pouca contribuição para a concretização dos objetivos da PNMU.

Por sua vez, a dotação que consta do autógrafo das Leis Orçamentárias Anuais indica grande interesse de deputados e senadores na ação. Todo ano, durante



a tramitação do PLOA pelo Congresso Nacional, os parlamentares suplementam fortemente a dotação.

Tabela 5 – Ação 1D73: Comparativo PLOA e autógrafo

	(R\$ milhões)										
1D73	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
PLOA	8	77	71	58	33	5	-	-	-	3	
Autógrafo	4.214	6.343	4.004	5.087	2.685	4.175	3.095	1.975	2.689	3.564	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Siga Brasil.

Apesar do desinteresse do Poder Executivo pela ação 1D73, o fato é que as emendas parlamentares ganharam importância para a execução da PNMU. Em 2014, primeiro ano do período sob análise com marcador de Resultado Primário específico para emendas parlamentares³, as emendas corresponderam a 35,47% da execução do orçamento da PNMU. O percentual cresceu ano após ano e, em 2021, o montante distribuído pela via da indicação parlamentar alcançou 77,3%.

Tabela 6 - Importância das emendas parlamentares para o orçamento da PNMU

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Emendas	35,4%	25,0%	47,2%	48,9%	44,5%	35,8%	87,5%	77,3%
Demais Despesas Discricionárias	64,6%	75,0%	52,8%	51,1%	55,5%	64,2%	12,5%	22,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Siga Brasil.

Não fossem os aportes do Congresso Nacional via emendas parlamentares, a despesa executada da PNMU teria sido reduzida 84,5% durante o período que vai de 2012 até 2021. Conforme já exposto, as emendas parlamentares garantiram a estabilidade da execução orçamentária da PNMU durante o período.

No que se refere ao tipo de emenda, chama atenção o peso das emendas de relator-geral a partir de 2020, ano em que foi criado o identificador de resultado primário – RP, de dígito 9⁴. Em 2021, as emendas de relator geral responderam a 81% das emendas destinadas para a mobilidade urbana.

³ O §4º do art. 7º da LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) criou o marcador de Resultado Primário de dígito 6 para identificar as despesas discricionárias decorrentes de emendas parlamentares individuais.

⁴ A Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, modificou a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 (Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019) criou o marcador de resultado primário de Resultado Primário de dígito 9 para identificar despesas primárias discricionárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual.



Tabela 7 - Mobilidade urbana por tipo de emenda

Tipo de Emenda	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Individual	100%	100%	100%	73%	76%	84%	16%	8%
Bancada	-	-	-	27%	24%	16%	8%	11%
Comissão	-	-	-	-	-	-	-	-
Relator	-	-	-	-	-	-	76%	81%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Siga Brasil.

Para análise da Tabela 7, cabe comentar que as emendas individuais impositivas foram instituídas no ano de 2014 (por isso a tabela não se inicia em 2012). Em 2017, foram criadas as emendas de bancada impositivas. Por sua vez, as emendas de relator-geral surgiram em 2020. Outra consideração é que pesa para a redução percentual das emendas individuais impositivas a criação das transferências especiais⁵, modalidade de emenda que tem ganhado importância a cada ano.

Interessante pontuar que no PPA vigente a diretriz nº 15 associada ao programa 2219 - Mobilidade Urbana, bem como para os demais programas voltados para a área a infraestrutura, prevê que a ampliação do investimento se dará por meio do fomento ao investimento privado, e será orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica” (BRASIL, 2019).

Do ponto de vista do PPA, portanto, faz sentido a redução do orçamento para a PNMU prevista pelos projetos de leis orçamentárias encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. Afinal, deverá ser o setor privado o responsável pelos investimentos no setor.

Por outro lado, é estranho ao planejamento plurianual o crescimento da despesa orçamentária da PNMU puxado pelo aumento expressivo de indicações via emendas parlamentares, em especial utilizando-se da ação 1D73. Assim, de acordo com a diretriz estabelecida pelo PPA, as emendas parlamentares estariam em desacordo com a estratégia de implementação prevista para a PNMU.

O conjunto de informações extraídas da execução orçamentária, portanto, demonstra que as emendas parlamentares têm, cada vez mais, relevância no direcionamento dos recursos destinados à mobilidade urbana.

⁵ As transferências especiais são modalidade de emendas individual impositiva concebidas pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Nessa modalidade de emenda, os recursos indicados pelos parlamentares são repassados diretamente a Estados, Distrito Federal ou Municípios, sem que seja necessário a assinatura de convênio, contrato de repasse ou instrumento assemelhado.



8. Recursos Não-Orçamentários

Outro fator importante é que os financiamentos com recursos do BNDES e do FGTS direcionados à mobilidade urbana também têm perdido relevância frente às emendas parlamentares. O exercício de 2021 foi, inclusive, o ano com menor valor de novas contratações de financiamento da série em análise. Naquele ano, apenas 3% da despesa executada destinada à PNMU foi oriunda de recursos de financiamentos.

Tabela 8 - Tipo de despesa na PNMU

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Emendas	0%	0%	10%	18%	29%	46%	40%	28%	66%	75%
Outras Despesas Orçamentárias	62%	33%	18%	55%	32%	48%	50%	51%	9%	22%
Financiamentos	38%	67%	73%	26%	39%	6%	10%	21%	24%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Siga Brasil e do Painel MDR – Carteira de investimentos.

A redução da participação dos financiamentos, se comparados às demais forma de financiamento da política, indica, mais uma vez, descompasso entre o planejamento plurianual e a real execução da PNMU, uma vez que o oferecimento de condições de financiamento favoráveis é uma das ferramentas de que o Estado se utiliza para incentivar a iniciativa privada a investir. Reforça essa conclusão o fato de que entre 2012 e 2021 foram contratados R\$ 20,5 bilhões em financiamentos, sendo que apenas R\$ 400 milhões foram destinados a entidades privadas.

Além dos financiamentos, as Debêntures Incentivadas são outra maneira que o Estado tem de promover a participação da iniciativa privada nos projetos de mobilidade urbana. De acordo com o Boletim de Debêntures Incentivadas de julho de 2022 (BRASIL, 2022), desde 2012, foram emitidas R\$ 9,5 bilhões de debêntures incentivadas para investimento em projetos de mobilidade urbana. A título de comparação, no mesmo período, foram destinados R\$ 38,4 bilhões via Orçamento Geral da União. O montante das debêntures incentivadas não é desprezível, entretanto, está muito longe de ser o carro chefe no financiamento da PNMU.

Por sua vez, o Reidi - Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura, contribuiu com apenas R\$ 3,3 milhões em benefícios fiscais entre 2012 e 2021 voltados a projetos de mobilidade urbana (Brasil, 2022). Valor irrisório frente às demais fontes de recursos da PNMU.



Pode-se concluir, portanto, que atualmente é por meio do aporte de emendas parlamentares que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é executada. Os financiamentos e incentivos fiscais, previstos pelo planejamento plurianual como a principal estratégia de implementação da política, representam montante pequeno de investimentos.

9. Desdobramento das Emendas Parlamentares sobre a PNMU

O Painel MDR – Carteira de Investimentos (BRASIL, 2022), apresenta de forma agregada importantes informações acerca dos contratos firmados pelo MDR e, em especial, pela Secretaria Nacional de Mobilidade de Desenvolvimento Urbano - SMDRU. O primeiro ponto que merece destaque é que o valor médio de cada convênio sob responsabilidade da SMDRU caiu bastante a partir da introdução das emendas individuais impositivas pela Emenda Constitucional nº 86/2015. O valor médio de cada contrato caiu de R\$ 5,79 milhões, em 2014, para R\$ 1,22 milhões, no ano seguinte (BRASIL, 2022). O valor médio por contrato se manteve mais ou menos estável durante o restante da série.

Por outro lado, a quantidade de contratos assinados a cada ano tem tendência de crescimento durante o período. São mais contratos com um investimento total menor, o que resulta em menores valores médios nas contratações. Em 2012, por exemplo, foram assinados 1.255 contratos pela SMDRU. No ano de 2021, o número de contratos subiu para 5.066, a maior quantidade da série histórica (BRASIL, 2022).

Tabela 9 - Valor médio dos contratos da SMDRU

				(R\$ milhões)
Ano	Investimento total	Quantidade de contratos	Valor médio de cada contrato	
2012	4.125,77	1.255	3,29	
2013	16.090,58	3.056	5,27	
2014	13.359,71	2.306	5,79	
2015	2.632,15	2.161	1,22	
2016	3.424,36	2.993	1,14	
2017	3.939,97	4.312	0,91	
2018	3.001,23	4.087	0,73	
2019	5.179,43	4.312	1,20	
2020	5.172,47	3.108	1,66	
2021	5.468,45	5.066	1,08	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Painel MDR – Carteira de Investimentos.



O conjunto de informações indica maior dispersão de recursos em pequenas intervenções. Esse comportamento no gasto é vastamente descrito pela literatura como característica da aplicação de recursos via emendas parlamentares (Pires Júnior, 2006). A forma de divisão das emendas entre os parlamentares acaba por impossibilitar o financiamento de grandes empreendimentos. Apesar de o volume total de recursos ser elevado, a divisão do montante entre os congressistas, a regra de aplicação da metade dos recursos na saúde, além da necessidade, por parte dos parlamentares, de contemplar o maior número de eleitores possível, faz com que o valor de cada intervenção via emendas seja baixo.

No que se refere à população média dos municípios atendidos por ações mobilidade de urbana, informações retiradas do Painel MDR – Carteira de Investimentos (BRASIL, 2022) indicam que 54,57% dos contratos de repasse foram firmados com municípios com população de até 20 mil habitantes. Ressalte-se que, de acordo com o inciso I do § 1º do art. 24 da Lei nº 12.587/2012, esses municípios não têm nem obrigatoriedade de apresentar o plano de mobilidade urbana.

Tabela 10 - População média dos municípios atendidos pelos contratos de repasse da SMDRU

Ano	População média
2012	79.013,00
2013	53.942,97
2014	60.298,78
2015	51.626,72
2016	71.930,96
2017	70.973,45
2018	67.867,09
2019	93.303,14
2020	93.216,65
2021	72.780,45
Média do período	72.474,40

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Painel MDR – Carteira de Investimentos e nas estimativas da população do IBGE.



Além disso, apenas 5,20% dos contratos foram firmados com municípios com população superior a 250 mil habitantes. A população média dos municípios atendidos pelos contratos geridos pela SMDRU é de 72.474,45. Essas informações indicam que a PNMU prioriza cidades menores e que, pelo menos em teoria, sofrem menos com problemas de mobilidade de sua população.

Quanto ao direcionamento dos recursos por porte do município, durante o período analisado, os municípios de até 20 mil habitantes receberam 40,4% dos recursos. As cidades com população entre 20 mil e 250 mil habitantes receberam, em média, apenas 6,5% dos investimentos. Já os municípios de maior porte, com população acima de 250 mil habitantes, se beneficiaram com 53,1% dos recursos.

Tabela 11- Percentual de Recursos Aplicados por Porte do Município

População	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Até 20 mil habitantes	30%	45%	42%	41%	41%	38%	40%	41%	39%	67%
Entre 20 mil e 250 mil habitantes	5%	6%	9%	6%	6%	6%	7%	6%	7%	10%
Maior que 250 mil habitantes	66%	49%	49%	53%	54%	56%	53%	53%	54%	23%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações do Painel MDR – Carteira de Investimentos e nas estimativas da população do IBGE.

Chama a atenção o ano de 2021, em que 67% dos recursos foram direcionados a cidades de até 20 mil habitantes. O percentual é bastante superior ao observado em todos os exercícios anteriores. Uma das hipóteses é a prevalência em 2021 das emendas de relator, que estariam sendo direcionadas a municípios menores. A confirmação, entretanto, necessita de confirmação nos exercícios que vão se seguir.

De toda forma, direcionar 67% dos investimentos em mobilidade urbana para municípios com menos de 20 mil habitantes, não parece ser adequado para solucionar os graves problemas de acessibilidade e mobilidade das cidades brasileiras. Essas cidades, na esmagadora maioria dos casos, não contam nem mesmo com transporte coletivo urbano. O montante total de recursos destinados à PNMU é pequeno. O conjunto de informações demonstra que os escassos recursos estão sendo direcionados de forma ineficiente. As emendas parlamentares parecem atuar nesse sentido.



10. CONCLUSÃO

O Poder Legislativo tem ganhado proeminência no direcionamento das dotações orçamentárias. Cada vez mais, emendas individuais, de bancada e de relator ganham importância dentre as despesas discricionárias da União. O crescente peso do Parlamento no destino dos recursos da União impacta a forma pela qual são implementadas as políticas públicas promovidas pelo Estado.

Este trabalho procurou discutir a forma pela qual as emendas parlamentares impactam a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU. A análise baseou-se em metodologia sugerida por Rita de Cássia L. F. Santos (2011). A referida metodologia pretende servir como direcionador para o aprofundamento de investigações voltadas para a evidência de efeitos, impactos ou externalidade das decisões orçamentárias sobre a conformação das políticas públicas.

A PNMU foi escolhida, primeiro, pela relevância da política pública para o enfrentamento de problema que atinge diversos centros urbanos pelo Brasil. Além disso, a PNMU é um dos destinos preferidos das emendas parlamentares, em especial, a ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária.

Quanto à distribuição de competências entre os entes da federação, a União é responsável por prestar assistência técnica e financeira para que estados e municípios desenvolvam suas políticas locais de mobilidade urbana. No que se refere à assistência técnica, a União atua no auxílio à confecção dos Planos de Mobilidade Urbana pelos municípios. Do lado financeiro, a União presta assistência por meio de financiamentos com recursos do BNDES e do FGTS; de direcionamento de dotações orçamentárias do orçamento fiscal; e de incentivos fiscais, notadamente as Debêntures Incentivadas e o Regime de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI.

A análise dos Planos Plurianuais – PPAs, indicou que o planejamento de médio prazo foca a utilização de recursos não-orçamentários na execução da PNMU, em especial os financiamentos e os incentivos fiscais. Nos três PPAs abrangidos pelo artigo (2012/2015, 2016/2019 e 2020/2023), a previsão de investimentos com dotações do orçamento fiscal, que desde o início da série histórica já era proporcionalmente menor, foi perdendo ainda mais importância em favor dos recursos não-orçamentários.



Tendo em vista que as emendas parlamentares estão consignadas dentre as dotações do orçamento fiscal, olhando apenas sob a ótica do planejamento de médio prazo, o comportamento esperado era que as emendas perdessem importância dentro da estratégia de implementação da política de mobilidade urbana do Governo Federal.

Entretanto, a análise da execução orçamentária demonstra o oposto. Cada vez mais, as emendas parlamentares ganham relevância na execução da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Não fossem os aportes do Congresso Nacional via emendas, a despesa executada da PNMU teria sido reduzida 84,5% durante o período que vai de 2012 até 2021. Foram as emendas parlamentares que garantiram a estabilidade da execução orçamentária da PNMU durante o período.

De outro lado, o montante dos financiamentos direcionados a projetos de mobilidade urbana caem a cada ano. Em 2021, os financiamentos representaram apenas 3% do volume total dos recursos destinados à mobilidade urbana. Os incentivos fiscais - Debêntures Incentivadas e REIDI - tampouco fazem frente ao volume de recursos aplicados pelas emendas parlamentares. Atualmente, é principalmente por meio das emendas que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é executada. Há, portanto, claro descompasso entre o planejamento plurianual e a efetiva execução da política.

Os impactos dessa constatação podem ser visualizados na maior dispersão de recursos em pequenas intervenções. Informações do Painel MDR – Carteira de Investimentos (Brasil, 2022) mostram que, após a introdução das emendas parlamentares, enquanto o investimento total teve tendência de queda, a quantidade de contratos aumentou, o que resultou em menores valores médios por contrato firmado pela SMDRU.

Além disso, durante todo o período analisado, mesmo antes do advento das emendas impositivas, a partir do exercício de 2014, houve direcionamento para municípios de menor população. R\$ 54,57% dos contratos de repasse foram firmados com municípios de até 20 mil habitantes. Por fim, constatou-se que municípios de menor porte, com população inferior a 20 mil habitantes receberam percentuais significativos de investimentos. A média do período que se inicia em 2012 e vai até 2021 foi de 40,4%.

O ano de 2021 representa um ponto fora da curva. Naquele exercício, 67% dos investimentos previstos nos contratos de repasse firmado pela SMDRU foram direcionados a municípios com 20 mil habitantes ou menos. Uma das hipóteses para



explicar o aumento do percentual de recursos para municípios menores são as emendas de relator, que ganharam, nos últimos dois anos, proporções muito maiores. Os próximos anos demonstrarão se a hipótese se confirma.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 34, p. 1-42, 2021.

BRASIL. **Cartilha de Apoio à Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana para Municípios com até 100 mil habitantes**. Brasília, 2019.

BRASIL, COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO. **Parecer preliminar ao PL nº 40, de 2005 – CN – PLOA 2006**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2006/tramitacao/parecer-preliminar/rel_preliminar/papreaprovado.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2022.

BRASIL, COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Parecer preliminar ao PL nº 28, de 2020 – CN – PLOA 2021**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/papre/Parecer_Preliminar_Alteracao.pdf. Acesso em 15 de agosto de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 18 de agosto de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 66 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em 15 de agosto de 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.

BRASIL, IBGE. **Estimativa da População - Downloads**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em 14/10/2022.



BRASIL. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/L12431compilado.htm. Acesso em 25 de agosto de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em 19 de agosto de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm. Acesso em 27 de agosto de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm. Acesso em 15 de agosto de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o Período de 2016 a 2019. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/lei_n_13-249.pdf. Aceso em: 27 de agosto de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm. Acesso em 15 de agosto de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o Período de 2020 a 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual->



ZUCCO, Cesar. O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira. Editora UFMG, 2011.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova, São Paulo. Cedec, v. 44, p.81-106, 1998.

MENDONÇA, Eduardo. **O falso orçamento impositivo: A institucionalização do patrimonialismo**. JOTA, [Online], fev. 2015. Coluna Constituição e Sociedade. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/constituicao-esociedade-o-falso-orcamento-impositivo-18022015>. Acesso em 15 de agosto de 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Atualizado em 12/01/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana>. Acesso em 23 de agosto de 2023.

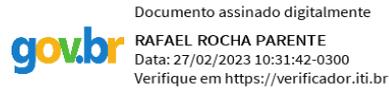
PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. **Emendas Orçamentárias Individuais: “Pork Barrel” brasileiro?** Revista da CGU, 1 (1), 2006. pp. 86-103.

SANTOS, Rita de Cássia L.F. **O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento**. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José. Orçamento e políticas públicas, condicionantes e externalidades. - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SANTOS, Maria Helena; MACHADO, Érica Máximo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel**. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.



Rafael Rocha Parente



Emendas Parlamentares e a Política Nacional de Mobilidade Urbana

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em orçamento público.

Aprovado em Brasília, em 29 de novembro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Inacio De Fraia Souza
Senado Federal

Prof(a) Dr(a) Roberta Simões Nascimento
Senado Federal