

idp

idp

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EMENDAS FEDERAIS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: ESTUDO
DE CASO NO DISTRITO FEDERAL (2019-2023)

RENAN VICTOR DE OLIVEIRA LOPES

Brasília-DF, 2024

RENAN VICTOR DE OLIVEIRA LOPES

EMENDAS FEDERAIS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: ESTUDO DE CASO NO DISTRITO FEDERAL (2019-2023)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professora Doutora Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília-DF 2024

RENAN VICTOR DE OLIVEIRA LOPES

EMENDAS FEDERAIS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA: ESTUDO DE CASO NO DISTRITO FEDERAL (2019-2023)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 24 / 06 / 2024

Banca Examinadora

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos - Orientadora

Prof. Dr. James Magno Araújo Farias

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

L864e Lopes, Renan Victor de Oliveira
Emendas federais e gestão orçamentária: estudo de caso no Distrito
Federal (2019-2023)/ Renan Victor de Oliveira Lopes. – Brasília: IDP, 2024.

74 p.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional
em Administração Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Pro^a. Dr^a. Leany Barreiro de Sousa Lemos .

1. Gestão orçamentária. 2. Emendas federais. 3. Variação de empenho –
Administração Pública. I. Título.

CDD: 353

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

A dissertação intitulada "Emendas Federais e Gestão Orçamentária: Estudo de Caso no Distrito Federal (2019-2023)" tem como objetivo principal analisar os motivos da variação no empenho dos recursos de emendas ao orçamento federal destinados ao Distrito Federal (DF) entre 2019 e 2023. A pesquisa busca compreender a dinâmica de captação de recursos, analisar as variações dos empenhos e seus respectivos níveis de execução. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, utilizando uma combinação de análise documental e dados numéricos. As fontes de dados incluem relatórios oficiais do Governo Federal, registros das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos de controle e bases de dados públicas. A pesquisa revela que, entre 2019 e 2023, houve um aumento no recurso destinado em emendas federais ao DF. A análise dos valores empenhados mostra uma variação significativa ao longo dos anos, refletindo as mudanças nas prioridades políticas e nas condições econômicas. As diferenças nos valores das emendas refletem a flexibilidade do orçamento em responder a necessidades emergentes, enquanto a LOA (Lei Orçamentária Anual) representa o contexto mais amplo dos recursos disponíveis. Estudos futuros podem testar a hipótese de que a qualidade da mão de obra afeta diretamente o nível de empenho dos recursos federais no Distrito Federal.

Palavras-chaves: Emendas Federais; Gestão Orçamentária; Distrito Federal; Variação de Empenho; Análise documental.

ABSTRACT

The dissertation titled "Federal Amendments and Budget Management: Case Study in the Federal District (2019-2023)" has as its main objective to analyze the reasons for the variation in the commitment of federal budget amendments allocated to the Federal District (DF) between 2019 and 2023. The research aims to understand the dynamics of resource collection, analyze the variations in commitments and their respective levels of execution. The research adopts a qualitative approach, using a combination of document analysis and numerical data. The data sources include official reports from the Federal Government, records from the State Secretariats of the Federal District, control agencies, and public databases. The research reveals that, between 2019 and 2023, there was an increase in resources allocated through federal amendments to the DF. The analysis of the committed values shows significant variation over the years, reflecting changes in political priorities and economic conditions. The differences in the amendment values reflect the budget's flexibility in responding to emerging needs, while the LOA (Annual Budget Law) represents the broader context of available resources. Future studies may test the hypothesis that the quality of the workforce directly affects the level of commitment of federal resources in the Federal District.

Keywords: Federal Amendments; Budget Management; Federal District; Commitment Variation; Document Analysis.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	METODOLOGIA	14
3	REFERENCIAL TEÓRICO	18
4	CONTEXTO HISTÓRICO	31
5	INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO	35
6	EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS FEDERAIS	40
7	EMPENHO DAS EMENDAS FEDERAIS	46
8	ORÇAMENTO FEDERAL NO DISTRITO FEDERAL	49
8.1	Parlamentares Federais do Distrito Federal.....	50
8.2	Destinação de Emendas parlamentares.....	50
8.2.1	<i>Emendas de Bancada e Individual</i>	51
8.2.2	<i>Emendas Discricionárias - Extras</i>	53
8.2.3	<i>8.3 Empenho de Recursos Federais no Distrito Federal</i>	54
9	ANÁLISE DAS EMENDAS	59
9.1	Análise das Executoras.....	60
10	CONCLUSÃO	68
11	BIBLIOGRAFIA	72



1

INTRODUÇÃO

O Distrito Federal (DF) representa um estudo de caso singularmente valioso para a análise de emendas federais devido a várias características distintas. Primeiramente, como sede do governo federal, o DF ocupa uma posição central na política e administração do Brasil, o que implica que as alocações orçamentárias e as decisões políticas aqui tomadas estão frequentemente sob intensa vigilância e debate. Além disso, o DF recebe recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, destinados especificamente a apoiar áreas essenciais como segurança pública, saúde e educação. Esta fonte de financiamento adiciona uma camada de complexidade na gestão e análise de recursos, diferenciando-o significativamente dos demais estados.

A proximidade com os órgãos federais facilita a implementação e observação imediata dos efeitos das políticas públicas, oferecendo uma oportunidade única para avaliar a eficácia das emendas. A transparência e o acesso facilitado a dados financeiros e administrativos no DF também permitem uma análise mais detalhada e rigorosa dos impactos das emendas parlamentares assim como a diversidade de projetos financiados no DF, que abrange desde infraestrutura urbana até programas sociais, proporciona uma rica variedade de iniciativas para investigação, tornando o Distrito Federal um cenário ideal para estudar a dinâmica e a eficácia das emendas federais no desenvolvimento regional e na administração pública.

A gestão dos recursos financeiros provenientes do orçamento federal destinados ao Distrito Federal (DF) representa um aspecto crucial para o desenvolvimento e a sustentabilidade econômica e social da região. Contudo, tem-se observado uma variação significativa no empenho desses recursos ao longo dos anos, despertando a necessidade de investigação e compreensão dos motivos subjacentes a essa flutuação. Esta pesquisa visa identificar e analisar as causas da variação no empenho dos recursos de emendas federais no orçamento federal do DF, considerando os aspectos orçamentários, políticos e administrativos que influenciam esse processo.

O objetivo geral deste estudo é identificar os motivos da variação no empenho dos recursos de emendas ao orçamento federal destinados ao Distrito Federal por sua bancada. Para compreender esta dinâmica, o estudo se debruçará sobre a análise da evolução do nível de captação de recursos pelo governo atual nos últimos anos, de 2019 a 2023, visando identificar tendências e variações que revelem a eficácia das estratégias de empenho de recursos implementadas. Além disso, será realizada uma investigação dos fatores que contribuem para a variação no empenho desses recursos, englobando aspectos. Um levantamento detalhado também será conduzido para avaliar a correspondência entre os recursos captados pelo Governo Federal e os efetivamente empenhados, identificando os principais motivos para eventuais discrepâncias no empenho de recursos.

O problema de pesquisa que norteia este estudo questiona: "O que explica a variação no empenho dos recursos do orçamento federal destinados ao Distrito Federal?". Esta questão é fundamental para a compreensão das políticas e práticas de gestão financeira que influenciam a alocação e a execução dos recursos federais na capital do país.

Destaca-se a importância de investigar a variação no empenho dos recursos do orçamento federal para o DF, dado o papel vital que esses recursos desempenham no desenvolvimento econômico e social da região. A análise dos mecanismos e das dinâmicas que governam a distribuição e utilização desses fundos é essencial para identificar áreas de melhoria e formular recomendações políticas que visem otimizar o uso dos recursos federais em benefício do Distrito Federal.

A presente pesquisa visa abordar um tema de grande relevância para a gestão pública e a transparência financeira no âmbito do Distrito Federal. A alocação e execução de recursos captados junto ao Governo Federal são questões fundamentais para a compreensão do funcionamento das políticas públicas, do processo de descentralização de recursos e da eficiência da administração pública local.

A importância da investigação sobre o percentual de execução dos recursos captados advém da necessidade de avaliar de maneira precisa e imparcial como os recursos federais alocados ao Distrito Federal estão sendo efetivamente utilizados. Em um cenário de crescentes demandas sociais e limitações orçamentárias, é essencial compreender se os investimentos estão sendo direcionados de

maneira eficaz para projetos e ações que impactem positivamente a população.

Entre 2019 e 2023, foram destinados R\$ 2.426.371.030,54 em emendas federais ao DF. Este levantamento detalhado dos valores enviados pelo Governo Federal para o Distrito Federal, bem como a classificação dos modelos de repasses adotados, permitirá uma análise aprofundada das fontes de financiamento e das áreas prioritárias contempladas. Além disso, a análise do processo de execução das Secretarias de Estado do Distrito Federal contribuirá para identificar eventuais gargalos ou desafios na utilização desses recursos, subsidiando a formulação de estratégias de otimização e aprimoramento da gestão pública.

Nesse contexto, os objetivos específicos da pesquisa visam desvendar aspectos cruciais do cenário fiscal e administrativo do Distrito Federal. Ao investigar os valores enviados pelo Governo Federal, será possível compreender a dinâmica das transferências intergovernamentais e suas implicações para o equilíbrio fiscal local. Por sua vez, a análise do processo de empenho proporcionará *insights* sobre a eficiência na implementação de projetos e ações.

Portanto, a pesquisa visa contribuir para a transparência, a accountability e o aprimoramento das políticas públicas no Distrito Federal. Ao fornecer dados e análises robustas sobre o empenho dos recursos captados, este estudo oferecerá subsídios relevantes para a tomada de decisões informadas por parte dos gestores públicos, além de promover uma compreensão mais completa sobre como a relação entre o Governo Federal e o Distrito Federal impacta a vida dos cidadãos.

Na dissertação, cada capítulo explora aspectos cruciais do empenho de recursos federais no Distrito Federal de 2019 a 2023. Inicialmente, a introdução da dissertação estabelece o contexto e a relevância do estudo, sublinhando a importância de investigar as flutuações no empenho dos recursos federais e os impactos dessas variações para a gestão e planejamento regional. A metodologia adotada é descrita no segundo capítulo, onde o autor opta por uma abordagem qualitativa que combina análise documental e dados numéricos para fornecer uma visão abrangente do tema.

O quarto capítulo mergulha no orçamento público, explorando seu contexto histórico, os instrumentos utilizados e o papel das

emendas federais. Esta seção é vital para compreender como as emendas influenciam a distribuição e execução dos recursos no DF. O quinto capítulo analisa especificamente o orçamento federal no Distrito Federal, considerando o impacto dos parlamentares federais locais e o destino dado às emendas parlamentares. Também oferece uma análise detalhada das emendas, examinando as executoras e avaliando como essas influenciam a administração financeira do DF. Finalmente, a conclusão resume os principais achados e propõe recomendações de estudos para aprimorar a transparência e eficiência na gestão pública, com base nas evidências coletadas.



2

2

METODOLOGIA

A abordagem de pesquisa selecionada para este estudo é a qualitativa, uma escolha apropriada para analisar o nível de empenho das emendas federais no Distrito Federal. O estudo de caso do Distrito Federal é justificado pela sua peculiaridade administrativa e política. Como sede do Governo Federal, o Distrito Federal possui características únicas na alocação e execução de recursos, destacando-se a existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Este fundo é crucial para a manutenção dos serviços públicos essenciais, como segurança, saúde e educação.

As fontes de dados empregadas na pesquisa compreendem uma gama diversificada de documentos e relatórios. Entre eles estão os relatórios oficiais do Governo Federal que detalham os repasses realizados, bem como os registros documentais das Secretarias de Estado do Distrito Federal e de órgãos de controle. Além disso, serão utilizadas bases de dados públicas e documentos oficiais relativos a transferências intergovernamentais, convênios, emendas parlamentares e outros instrumentos de repasse. Esta diversidade de fontes é essencial para uma compreensão abrangente do panorama de alocação e execução dos recursos.

A análise dos modelos de repasses desempenha um papel fundamental na pesquisa. Constitui-se como uma etapa de categorização e compreensão das diferentes formas pelas quais os recursos são transferidos. Essa análise descritiva possibilita a identificação de padrões recorrentes e particularidades em cada modelo, enriquecendo a compreensão das dinâmicas envolvidas.

A análise documental será realizada através de uma técnica amplamente utilizada em várias disciplinas acadêmicas e campos profissionais para examinar e interpretar documentos escritos ou registros textuais, com o objetivo de extrair informações relevantes, identificar padrões, tendências ou *insights*, e gerar conhecimento. Essa abordagem é especialmente valiosa na pesquisa social, histórica, jurídica, administrativa e em muitos outros campos onde a documentação textual desempenha um papel importante.

Os documentos analisados podem variar amplamente, abrangendo desde textos escritos, registros em papel, cartas, jornais, até documentos eletrônicos, e-mails, relatórios, legislação, contratos, entre outros. A natureza dos documentos depende do contexto da pesquisa. A análise documental pode ter vários objetivos, como investigar um evento histórico, examinar políticas públicas, avaliar a eficácia de programas governamentais, entender a cultura organizacional de uma instituição, entre outros.

Graham Gibbs (2009) será uma referência significativa na pesquisa qualitativa, proporcionando uma visão completa das técnicas e práticas essenciais nesse campo. Gibbs aborda desde os princípios básicos da coleta de dados até métodos avançados de análise e interpretação, ressaltando a necessidade de uma abordagem meticulosa e reflexiva.

Na perspectiva qualitativa proposta, é enfatizada a importância de um tratamento detalhado e contextual dos dados. Gibbs (2009) defende que a pesquisa qualitativa deve abarcar a complexidade das experiências humanas e sociais, sugerindo métodos que facilitam uma interpretação aprofundada e multidimensional dos dados, valorizando as experiências e perspectivas dos participantes. Tal abordagem é crucial em estudos que visam entender fenômenos sociais, culturais ou comportamentais de maneira detalhada, proporcionando *insights* valiosos para a metodologia de trabalhos acadêmicos e profissionais.

A investigação do empenho das Secretarias de Estado do Distrito Federal pode adotar abordagens diversificadas, como entrevistas, questionários ou análise documental. Tais métodos permitirão um mergulho mais profundo no processo de alocação e utilização dos recursos, incluindo a compreensão das etapas envolvidas, os desafios enfrentados e os fatores que podem influenciar na execução eficiente.

Utilizando os princípios estabelecidos por Cascio e Boudreau (2008), serão avaliados os impactos da capacitação dos servidores públicos na eficiência do uso de recursos federais. Essa análise permitirá identificar correlações entre a qualidade da mão de obra e o nível de empenho e execução orçamentária.

Este estudo de caso do Distrito Federal oferece uma oportunidade única para analisar o empenho dos recursos federais em uma região com características administrativas e políticas distintas. A análise dos dados e a compreensão das dinâmicas de alocação e



execução dos recursos podem auxiliar na identificação de áreas de melhoria, na otimização dos processos de gestão pública e na promoção de uma alocação mais eficaz dos recursos, visando ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar da população local.





3

3

REFERENCIAL TEÓRICO

Para realizar uma análise do empenho de recursos federais no Distrito Federal, é fundamental considerar vários aspectos que influenciam tanto a obtenção quanto a destinação desses recursos. O Distrito Federal, por sua natureza única como capital federal e cidade-estado, possui características específicas na gestão de recursos federais.

O Distrito Federal recebe recursos federais por meio de transferências constitucionais, legais e voluntárias. As transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), são automáticas e baseadas em critérios pré-estabelecidos. Já as transferências legais e voluntárias dependem de legislações específicas ou de convênios e contratos com o governo federal.

A eficácia no empenho dos recursos depende do alinhamento com as prioridades do Distrito Federal. Isso inclui a identificação de áreas críticas como saúde, educação, infraestrutura e segurança. O planejamento estratégico e a elaboração de projetos são essenciais para garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz.

Rabetti (2022) oferece *insights* práticos para profissionais do setor público em sua obra, focando na captação e gestão eficiente de recursos. Ele apresenta estratégias para a implementação de estruturas que visam a eficácia dos recursos, gerando benefícios significativos por meio de políticas públicas eficazes. No Distrito Federal, a obra destaca a importância de um planejamento estratégico e uma execução eficaz, essenciais para garantir que os investimentos atendam às necessidades da população local, enfatizando práticas eficientes na gestão de recursos públicos

Silva (2016) aborda a teoria e prática necessárias para a eficiente administração de convênios federais, incluindo etapas como a celebração, execução, e a prestação de contas. Além disso, explora os princípios gerais da administração pública, fundamentais para a compreensão dos processos no âmbito da União Federal. Silva (2016)

visa capacitar profissionais para lidar com contratos de repasse, termos de colaboração, acordos de cooperação, entre outros, sempre dentro dos marcos da legalidade e das práticas emanadas dos órgãos de administração pública federal e de fiscalização da despesa pública.

A aplicação prática da gestão de convênios no contexto do Distrito Federal, pode ser observada na administração dos convênios do Governo do Distrito Federal (GDF) com instituições privadas sem fins lucrativos. A fiscalização desses convênios abrange a regularidade e transparência na gestão, incluindo a seleção das entidades, celebração, execução, fiscalização, prestação de contas, e divulgação das informações relativas aos repasses de recursos. Exemplos específicos incluem os repasses realizados pelas Secretarias de Estado de Educação, de Cultura e de Desenvolvimento Social, além dos Fundos de Apoio à Cultura e de Assistência Social, que representaram uma porção significativa dos gastos com transferências voluntárias no GDF. Essas práticas refletem diretamente os princípios e procedimentos ensinados por Silva (2016).

Fernandes (2019) oferece uma análise profunda e abrangente do processo orçamentário no Brasil, uma ferramenta valiosa para entender como o governo brasileiro planeja, executa e controla seu orçamento, desempenhando um papel fundamental na gestão das finanças públicas do país.

O ciclo orçamentário é um processo que envolve várias etapas, desde a elaboração do orçamento até a prestação de contas sobre sua execução. Essas etapas incluem o planejamento, a elaboração, a aprovação, a execução, o acompanhamento e o controle do orçamento. Fernandes (2019) explora detalhadamente cada uma dessas fases, fornecendo *insights* sobre as práticas e os desafios enfrentados pelo governo brasileiro em cada uma delas.

Fernandes (2019), especialista na área de administração pública e finanças governamentais, analisa o ciclo orçamentário sob diversas perspectivas, incluindo a jurídica, a econômica, a política e a técnica. Isso permite uma compreensão mais completa e aprofundada do funcionamento do sistema orçamentário brasileiro. Fernandes (2019) aborda questões contemporâneas e desafios enfrentados pelo Brasil no âmbito do orçamento público, como a busca pela eficiência na alocação de recursos, a transparência na gestão fiscal e a necessidade

de promover políticas públicas que atendam às demandas da sociedade.

Fernandes (2019) fornece uma visão abrangente do processo orçamentário no Brasil, incluindo a alocação de recursos para o Distrito Federal. Ele ajuda a explicar como o orçamento federal é elaborado, executado e controlado, o que é relevante para todos os aspectos da gestão pública no Distrito Federal e para o funcionamento eficiente dos serviços públicos na capital do país. Portanto, ele apresenta uma ferramenta valiosa para entender a relação entre o governo central e o Distrito Federal no que diz respeito ao orçamento público.

A gestão eficiente dos recursos federais no Distrito Federal (DF) é uma prioridade para garantir o desenvolvimento sustentável e a prestação de serviços públicos de qualidade. Cascio e Boudreau (2008) argumentam que investimentos em capital humano, por meio de treinamento e desenvolvimento profissional, são essenciais para melhorar a eficiência e a eficácia organizacional. Aplicando essa teoria ao contexto do DF, observa-se que a capacitação dos servidores públicos pode levar a um melhor empenho dos recursos federais. Isso ocorre porque profissionais bem treinados são capazes de gerenciar projetos de forma mais eficaz, identificar e mitigar riscos, e implementar práticas inovadoras que otimizam o uso do orçamento disponível.

Gadelha (2019) busca fornecer uma compreensão fundamental do orçamento público no contexto brasileiro. Ele explica os conceitos fundamentais relacionados ao orçamento público, como receitas, despesas, princípios orçamentários e a diferença entre orçamento público e privado. Aborda a evolução histórica do orçamento público no Brasil, destacando as principais transformações ao longo do tempo e descreve detalhadamente o ciclo orçamentário, incluindo a elaboração, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação do orçamento público. Explora os princípios que norteiam o orçamento público brasileiro, como o princípio da universalidade, da anualidade e da exclusividade e fornece informações sobre como as despesas públicas são classificadas e categorizadas, permitindo uma análise mais detalhada dos gastos governamentais. Explora a importância da participação da sociedade na elaboração e acompanhamento do orçamento público.

Gadelha (2019) oferece uma base sólida para a compreensão do orçamento federal e sua relação com o Distrito Federal. Ele ajuda a explicar como o Distrito Federal recebe recursos do governo federal, como esses recursos são alocados e como são controlados e fiscalizados. Portanto, é uma leitura relevante para quem deseja entender as finanças públicas do Distrito Federal dentro do contexto do orçamento federal brasileiro.

Para garantir a eficácia na execução dos recursos federais, é fundamental considerar o alinhamento com as prioridades do Distrito Federal. Isso envolve a identificação das áreas críticas, como saúde, educação, infraestrutura e segurança, e a implementação de um planejamento estratégico sólido e elaboração de projetos bem estruturados. Essas práticas são essenciais para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz, atendendo às necessidades da população local.

Nesse contexto, Rabetti (2022) e Silva (2016) desempenham um papel crucial. Elas fornecem orientações práticas e teóricas para profissionais envolvidos na busca e gestão de recursos públicos, além de abordarem aspectos importantes da gestão de convênios federais, incluindo a celebração, execução e prestação de contas.

Além disso, Fernandes (2019) oferece uma visão abrangente do processo orçamentário no Brasil, incluindo a alocação de recursos para o Distrito Federal. Com sua análise multidisciplinar, ele ajuda a entender como o orçamento federal é elaborado, executado e controlado, sendo uma ferramenta valiosa para a gestão das finanças públicas do Distrito Federal.

Portanto, a análise da execução de recursos federais no Distrito Federal requer uma abordagem abrangente e a utilização de recursos como os mencionados, a fim de garantir que os investimentos atendam às necessidades da população local, promovendo o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas eficazes.

Couto (2022), analisa a transformação significativa na gestão orçamentária do país, enfatizando a adoção da Emenda Constitucional nº 100/2019. Esta emenda marca um ponto de virada na governança orçamentária brasileira, instituindo a execução obrigatória das emendas parlamentares de bancada, o que reflete um aumento do poder legislativo nas decisões orçamentárias.

Couto (2022) aborda a complexidade das relações e negociações entre os poderes Legislativo e Executivo no contexto do orçamento federal, com foco especial no impacto dessa dinâmica no Distrito Federal (DF). A impositividade das emendas de bancada surge como um mecanismo que visa aprimorar a eficiência e a equidade na distribuição de recursos federais, assegurando fundos para projetos e políticas públicas de forma mais sistemática e previsível.

Para o Distrito Federal, a nova regra do orçamento impositivo tem uma relevância particular, dada a sua dependência de recursos federais para a execução de programas e serviços essenciais. A garantia de recursos por meio das emendas parlamentares de bancada proporciona ao DF uma base financeira mais estável, permitindo um planejamento mais estratégico e eficaz de suas políticas públicas.

No contexto do Distrito Federal, isso se traduz na possibilidade de direcionar recursos federais de maneira mais alinhada às suas necessidades específicas, promovendo o desenvolvimento local e melhorando a qualidade dos serviços públicos. A impositividade das emendas parlamentares de bancada, portanto, não só fortalece o papel do Legislativo na governança orçamentária, mas também contribui para uma distribuição de recursos mais democrática e transparente.

A transformação na governança orçamentária, como discutida por Couto (2022), reflete uma evolução nas práticas políticas e administrativas, visando a uma gestão mais responsável e eficiente dos recursos públicos. Para o Distrito Federal, isso significa uma oportunidade de melhorar a implementação de políticas e projetos, assegurando que os investimentos federais sejam utilizados de forma a atender efetivamente às demandas e aos desafios locais.

Couto (2022) proporciona um olhar detalhado sobre as mudanças na dinâmica do orçamento impositivo no Brasil, com ênfase especial nas implicações para o Distrito Federal. Ele destaca a necessidade de uma abordagem mais equilibrada e colaborativa na governança orçamentária, onde os recursos federais são alocados de forma eficaz para atender às necessidades locais e nacionais, promovendo o desenvolvimento sustentável e a equidade social.

Salto e Almeida (2016) apresentam uma análise profunda dos desafios enfrentados pela gestão fiscal e orçamentária no Brasil, fornecendo *insights* valiosos que são aplicáveis ao contexto do Distrito Federal. Esta obra destaca-se como um recurso significativo para

entender as complexidades da gestão dos recursos federais e a importância de uma governança responsável e transparente.

No primeiro segmento da análise, Salto e Almeida (2016) discutem como é crucial para iluminar o processo de empenho de recursos federais, um aspecto vital para a administração financeira de qualquer entidade federativa, inclusive o Distrito Federal. O autor detalha como o empenho dos recursos é fundamental no ciclo orçamentário, sublinhando a necessidade de reservar montantes adequados para as despesas planejadas, garantindo assim uma gestão eficiente e eficaz dos fundos públicos.

No contexto do Distrito Federal, a dependência de recursos federais para financiar suas atividades e projetos é significativa. Portanto, uma compreensão aprofundada dos princípios e práticas discutidas é essencial para melhorar a gestão financeira da região. Salto e Almeida (2016) argumentam que a adoção de práticas fiscais responsáveis e a transparência contábil são fundamentais para construir a confiança dos cidadãos e dos investidores, assegurando que os recursos sejam utilizados eficientemente e conforme os propósitos planejados.

A discussão sobre a gestão fiscal responsável, como apresentada pelos autores, é extremamente pertinente para o Distrito Federal, pois destaca a importância de evitar déficits orçamentários excessivos e de promover a sustentabilidade financeira. Enfatizam a necessidade de um planejamento orçamentário robusto que reflita as reais necessidades e prioridades locais, assegurando que os recursos federais sejam alocados e utilizados de forma eficaz.

Salto e Almeida (2016) discutem também crítica a prática da contabilidade criativa, que pode distorcer a realidade fiscal e levar a decisões mal informadas. Para o Distrito Federal, a transparência na contabilidade e no relatório fiscal é crucial para garantir um monitoramento adequado dos recursos e para a tomada de decisões fundamentadas. Além disso, o autor explora como as práticas fiscais influenciam a implementação de políticas públicas, uma questão chave para o Distrito Federal, onde muitas políticas dependem do financiamento federal.

Os autores abordam ainda os desafios da crise fiscal brasileira, oferecendo *insights* importantes para o Distrito Federal na formulação de estratégias para mitigar riscos fiscais e promover a estabilidade

econômica. Salto e Almeida (2016) discutem a necessidade de reformas e inovações orçamentárias para melhorar a governança orçamentária, um aspecto que o Distrito Federal pode adaptar para se tornar mais dinâmico e inovador em sua gestão orçamentária.

Além disso, Salto e Almeida (2016) salientam a importância da educação fiscal para aumentar o engajamento cívico, algo que pode fortalecer a democracia no Distrito Federal. Os autores destacam a necessidade de sustentabilidade financeira, de se alinhar às práticas fiscais internacionais, e discute a resiliência econômica, todos fatores relevantes para a gestão de recursos no Distrito Federal. Eles não apenas fornecem uma crítica às práticas fiscais e orçamentárias no Brasil, mas também oferecem um guia para a gestão de recursos federais no Distrito Federal. Ele partilha uma visão abrangente das , transparente e responsável. Adotar os princípios e práticas delineadas nas melhores práticas, desafios e estratégias necessárias para uma governança orçamentária eficaz obra pode conduzir a uma gestão fiscal mais robusta e sustentável no Distrito Federal, assegurando um melhor alinhamento com as necessidades de desenvolvimento e uma maior responsabilidade na utilização dos recursos federais.

Almeida (2021) discute o potencial benefício social de uma alocação de recursos mais descentralizada, que permite uma resposta mais adaptada às necessidades locais. Essa análise é extremamente relevante quando consideramos a importância dos recursos federais para o Distrito Federal (DF), uma unidade federativa única no Brasil, com características e necessidades específicas que demandam um olhar cuidadoso sobre a alocação e gestão de recursos públicos.

Primeiramente, é importante entender que as emendas parlamentares representam um mecanismo pelo qual os legisladores podem influenciar a destinação de recursos no orçamento federal, visando atender necessidades específicas de suas bases eleitorais ou de interesse coletivo. No contexto do Distrito Federal, essas emendas podem desempenhar um papel vital na suplementação de recursos necessários para infraestrutura, saúde, educação, segurança pública, e outros serviços essenciais.

A descentralização fiscal, um dos pontos centrais do artigo, é um tema de particular interesse para o Distrito Federal. Dada a sua posição política e administrativa central no país, o DF muitas vezes enfrenta desafios únicos em termos de orçamento e financiamento. O empenho

eficiente e eficaz dos recursos federais, através de emendas parlamentares, pode ajudar a mitigar as limitações orçamentárias enfrentadas pelo DF, permitindo uma gestão mais autônoma e direcionada às suas necessidades específicas.

A eficácia da alocação de recursos via emendas parlamentares no Distrito Federal pode ser argumentada sob a perspectiva de que parlamentares locais têm um conhecimento mais aprofundado das necessidades específicas da região. Assim, em um ambiente marcado por incertezas e assimetria de informações, como discutido no artigo, a destinação de recursos via emendas parlamentares poderia, teoricamente, promover um maior bem-estar social no DF, alinhando melhor os recursos federais com as demandas locais.

Além disso, a discussão sobre a suposta ineficiência das emendas parlamentares é relevante para o debate sobre a gestão fiscal no Distrito Federal. Almeida (2021) desafia a noção de que as emendas são intrinsecamente ineficientes e propõe que, quando bem planejadas e executadas, podem representar uma ferramenta valiosa para o aprimoramento das políticas públicas e serviços no DF. Assim, compreender e aplicar eficientemente as emendas parlamentares é crucial para o desenvolvimento econômico e social da capital brasileira.

No entanto, a gestão dos recursos federais no Distrito Federal, através de emendas parlamentares, requer transparência, fiscalização e uma avaliação criteriosa do impacto desses recursos nas políticas públicas locais. Almeida (2021) aponta para a necessidade de um equilíbrio entre a autonomia dos parlamentares em direcionar recursos e a garantia de que esses recursos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz, visando o benefício coletivo.

A importância das emendas parlamentares para o DF também se manifesta na sua capacidade de atender às demandas específicas que podem não estar adequadamente cobertas pelo orçamento federal regular. Isso é especialmente significativo em áreas onde o DF tem responsabilidades significativas, mas pode não ter recursos suficientes, como no caso de segurança pública, gestão de infraestrutura e serviços urbanos.

Almeida (2021) fornece uma base teórica e empírica importante para compreender as emendas parlamentares e sua aplicação no contexto do orçamento público, com implicações diretas para o Distrito Federal. A eficiência na alocação de recursos federais para o DF,

especialmente através de emendas parlamentares, é crucial para atender às necessidades específicas da região e promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida dos seus habitantes. Portanto, uma gestão fiscal e orçamentária eficaz, transparente e responsável no Distrito Federal deve considerar as emendas parlamentares como um componente estratégico na otimização dos recursos públicos disponíveis.

Considerando o cenário único do Distrito Federal, que inclui a gestão de recursos significativos e a necessidade de atender a demandas complexas de uma população diversificada, o papel das emendas parlamentares se torna ainda mais crítico. O artigo sugere que, longe de serem meramente ferramentas políticas, as emendas podem, quando aplicadas corretamente, contribuir significativamente para a eficácia e eficiência das políticas públicas na capital do país.

Para garantir que o Distrito Federal se beneficie plenamente dos recursos federais disponibilizados por meio de emendas parlamentares, é essencial que haja um planejamento estratégico e uma execução cuidadosa. Isso envolve não apenas a alocação dos recursos, mas também o monitoramento contínuo e a avaliação de seu impacto no desenvolvimento social e econômico da região. Almeida (2021) sublinha a importância de critérios claros e objetivos na seleção de projetos financiados por emendas, assegurando que estes estejam alinhados com as prioridades estratégicas do Distrito Federal e contribuam para o seu desenvolvimento sustentável.

O Distrito Federal, com sua posição central na administração federal e suas responsabilidades exclusivas, deve utilizar as emendas parlamentares como uma ferramenta para fortalecer sua infraestrutura, melhorar serviços públicos e impulsionar o desenvolvimento econômico local. A análise de Almeida (2021) fornece uma perspectiva crítica e orientações valiosas para a utilização estratégica desses recursos, reforçando a necessidade de transparência, responsabilidade e foco no bem-estar coletivo na gestão orçamentária do DF.

Assim, Almeida (2021) não apenas ilumina o debate sobre a eficiência das emendas parlamentares, mas também serve como um guia para melhorar a gestão de recursos federais no Distrito Federal, enfatizando a importância de uma abordagem orçamentária que seja tanto estratégica quanto orientada para resultados.

Baião et al.(2018) aborda a complexa interação entre os deputados federais e o Poder Executivo na liberação das emendas orçamentárias individuais, destacando o papel dos ministros, dos cargos de liderança e das normas fiscais. Esta análise é crucial para entender como o Governo do Distrito Federal (GDF) pode ser afetado e pode se beneficiar dentro deste sistema político e orçamentário.

A liberação de emendas orçamentárias é destacada como uma importante moeda de troca, onde os deputados alinhados ao governo têm maior sucesso na execução de suas emendas. Esta prática é essencial para compreender o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil, onde a negociação e o alinhamento político entre o Poder Executivo e o Legislativo desempenham papéis fundamentais na governabilidade e na implementação de políticas públicas.

No contexto do Distrito Federal, Baião et al.(2018) sugere que a capacidade de influenciar a liberação de emendas orçamentárias individuais pode ter implicações significativas para o desenvolvimento regional e a eficácia da administração pública local. As emendas orçamentárias, ao serem destinadas para projetos e programas específicos no DF, podem fortalecer a infraestrutura, melhorar os serviços públicos e promover o bem-estar da população local.

A distribuição de pastas ministeriais, como indica Baião et al.(2018), é um fator importante na liberação de emendas, demonstrando que os deputados cujos partidos controlam ministérios específicos têm maior facilidade em obter a liberação de recursos. Para o GDF, isso significa que uma colaboração estreita com representantes do DF no Congresso Nacional e uma boa relação com os ministérios podem ser estratégias eficazes para garantir o financiamento de projetos cruciais para a região.

O papel das normas fiscais na execução dos recursos é outro ponto destacado no estudo, mostrando que o cumprimento de regras fiscais rigorosas pode influenciar a liberação de emendas orçamentárias. Isso tem implicações diretas para o GDF, que precisa gerenciar suas finanças de maneira responsável e transparente para maximizar as chances de receber fundos federais por meio de emendas. A gestão fiscal prudente e o cumprimento das normas fiscais são, portanto, vitais para assegurar um fluxo estável de recursos para o Distrito Federal.

Além disso, Baião et al.(2018) revela um viés que favorece a elite parlamentar na liberação de emendas, apontando para uma centralização de poder no Congresso. Essa observação é particularmente relevante para o Distrito Federal, pois sugere que os representantes do DF precisam cultivar e manter posições de liderança e influência no Congresso Nacional para defender efetivamente os interesses da região e assegurar um nível adequado de recursos federais.

A dinâmica das emendas orçamentárias individuais e a negociação política associada a elas refletem o complexo jogo de poder e interesses dentro do sistema político brasileiro. Para o Governo do Distrito Federal, compreender e navegar efetivamente neste sistema é fundamental para garantir que o DF receba uma parcela justa do orçamento federal, permitindo que o governo local atenda às necessidades de sua população e promova o desenvolvimento regional.

Baião et al.(2018) não apenas lança luz sobre as mecânicas internas das emendas orçamentárias no Brasil, mas também oferece *insights* valiosos sobre como o Governo do Distrito Federal pode otimizar sua estratégia política e financeira para capitalizar sobre esse sistema. Compreender as variáveis que influenciam a liberação de emendas orçamentárias permite ao GDF planejar melhor suas ações e reforçar suas capacidades de negociação e advocacia em nível federal.

O Distrito Federal se beneficia de um conjunto diversificado de transferências federais, que são vitais para o financiamento de áreas críticas como saúde, educação e infraestrutura. A literatura revisada indica a importância de práticas de governança transparentes e responsáveis, enfatizando a necessidade de um planejamento orçamentário cuidadoso e a implementação eficaz de projetos.



4

4

CONTEXTO HISTÓRICO

Programa social de transferência de renda já traz no próprio nome uma indicação do seu objetivo, proporcionar recurso financeiro aos cidadãos e suas O orçamento público, conforme abordado por Gadelha (2019), tem suas raízes históricas na Inglaterra de 1822, um período marcado pelo desenvolvimento do liberalismo econômico e uma crescente preocupação com o controle dos gastos públicos. Inicialmente, o orçamento serviu principalmente como um mecanismo para exercer controle político sobre os executivos do Estado, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro e restringir o aumento das despesas públicas.

A história do orçamento público no Brasil, assim como seu desenvolvimento inicial na Inglaterra do início do século XIX, reflete uma trajetória marcada por mudanças políticas e econômicas significativas. Originado no período em que o liberalismo econômico ganhou força na Inglaterra, o orçamento público era inicialmente uma ferramenta para controlar despesas e exercer supervisão política sobre a administração do Estado, visando manter um equilíbrio financeiro e limitar o crescimento dos gastos públicos.

No Brasil, o orçamento público tem sido caracterizado por sua natureza progressiva e adaptável, refletindo os objetivos financeiros dos programas e planos de trabalho governamentais em períodos determinados. Essa flexibilidade e dinamismo têm permitido que o orçamento se ajuste aos recursos disponíveis e evolua com as transformações políticas e constitucionais do país.

Cada constituição brasileira trouxe mudanças significativas na gestão orçamentária. Essas mudanças refletem a evolução do orçamento público brasileiro, um processo que continua a se adaptar e responder às necessidades políticas e econômicas do país.



Figura 1



Fonte: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Módulo 1 - Entendendo o Orçamento Público. Brasília, 2017.

- **Constituição de 1824:** Iniciou a prática de orçamentos formais no Brasil, com o Executivo responsável pela elaboração e o parlamento pela aprovação.
- **Constituição de 1891:** Introduziu mudanças após a Proclamação da República, transferindo a responsabilidade de elaboração do orçamento para o Congresso Nacional e instituindo o Tribunal de Contas.
- **Constituição de 1934:** Após a Revolução de 1930, houve uma centralização das funções públicas e a atribuição da elaboração orçamentária ao Presidente da República.
- **Constituição de 1937:** Durante o Estado Novo, a elaboração orçamentária foi centralizada no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).
- **Constituição de 1946:** Marcou o retorno a um modelo de orçamento misto, com a elaboração pelo Executivo e participação do Legislativo.
- **Constituição de 1967 e Emenda de 1969:** Restringiram a capacidade do Legislativo de propor leis ou emendas com impactos financeiros, fortalecendo o papel do Executivo.
- **Constituição de 1988:** trouxe inovações ao reintegrar o Legislativo no processo orçamentário, permitindo-lhe propor emendas e vinculando mais estreitamente o planejamento e orçamento.

O orçamento público funciona como um mecanismo de planejamento e uma legislação essencial, definindo a alocação de recursos financeiros do governo, originados de diversas fontes como impostos, taxas e contribuições. Estes recursos são essenciais para financiar infraestruturas e serviços que beneficiam a população, incluindo a construção e manutenção de estradas, escolas, hospitais, além do pagamento de servidores públicos e compra de insumos como medicamentos. O orçamento público, portanto, desempenha um papel crucial na administração dos recursos do país e na implementação de políticas públicas que visam o bem-estar social.



5

5

INSTRUMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Giacomoni (2022) atribui uma importância fundamental aos instrumentos do orçamento público, vendo-os como pilares da gestão fiscal e do planejamento governamental. Segundo ele, estes instrumentos não são apenas mecanismos de previsão de receitas e autorização de despesas, mas também ferramentas estratégicas para a implementação de políticas públicas e a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Além de promover a transparência e a responsabilidade fiscal, os instrumentos do orçamento público são fundamentais para a governança democrática, pois envolvem a participação do poder legislativo e, indiretamente, da sociedade no processo de decisão sobre como os recursos públicos serão utilizados. Assim, os instrumentos orçamentários são essenciais para a manutenção do controle democrático sobre as finanças públicas e para a efetivação do planejamento governamental.

São considerados instrumentos orçamentários – o **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**.

Figura 2



Fonte: <https://www.juara.mt.gov.br/imprensa/noticia//5360>

Para Giacomoni (2022), o Plano Plurianual (PPA) é um instrumento crucial de planejamento governamental que se estende

além dos ciclos anuais e mandatos políticos, proporcionando uma perspectiva de médio prazo para a continuidade das políticas do Estado. O PPA orienta a alocação de recursos para áreas prioritárias e garante a integração entre diversos programas governamentais, agindo como um guia para a gestão estratégica das finanças públicas.

O documento reflete as escolhas estratégicas do governo, com diretrizes, objetivos e metas claras, servindo também como ferramenta de transparência e responsabilidade. Ele permite que a sociedade e órgãos de controle monitorem e avaliem o desempenho governamental, alinhando as políticas públicas com as expectativas sociais e garantindo operações dentro de um quadro estratégico e fiscalmente responsável.

A elaboração do PPA começa com a definição das diretrizes governamentais para os próximos quatro anos, baseadas no programa do governo eleito e nos desafios sociais e políticos atuais. Essa fase inicial é seguida pela consulta aos ministérios e agências para assegurar que as propostas estejam alinhadas com as diretrizes estabelecidas. A análise técnica subsequente avalia a viabilidade e impacto das propostas, considerando fatores econômicos e sociais.

A participação pública enriquece o processo, através de consultas e audiências, aumentando a transparência e garantindo que as políticas reflitam as necessidades da população. Após a consolidação das propostas em um documento, o PPA é encaminhado ao legislativo para revisão e aprovação, permitindo ajustes democráticos através de emendas.

Uma vez aprovado e sancionado pelo executivo, o PPA é publicado e se torna um documento oficial público, sujeito a revisões contínuas para adaptar-se às mudanças nas condições do país. Essa flexibilidade assegura que o PPA permaneça relevante e eficaz como ferramenta de planejamento governamental ao longo de sua vigência.

Na visão de Giacomoni (2022), a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** é um instrumento de planejamento fiscal que ocupa um papel central no sistema orçamentário brasileiro, conforme disposto na Constituição de 1988. Ela atua como uma ponte entre o planejamento de longo prazo estabelecido pelo Plano Plurianual (PPA) e a execução anual do orçamento, representada pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é crucial para o planejamento financeiro governamental, definindo metas e prioridades para o próximo exercício fiscal, orientando a elaboração do orçamento anual, e regulando alterações na legislação tributária. Segundo Giacomoni (2022), a LDO é um documento estratégico que ajusta os objetivos de médio prazo do governo às condições econômicas atuais, crucial para a manutenção da disciplina fiscal ao estabelecer limites para despesas obrigatórias e critérios para controle de gastos.

Anualmente, a LDO é discutida e aprovada pelo Congresso Nacional, permitindo ao Legislativo influenciar o processo orçamentário e garantindo um diálogo entre os poderes Executivo e Legislativo sobre as prioridades administrativas. Este processo também aumenta a transparência e o comprometimento com o equilíbrio fiscal, proporcionando à sociedade a chance de entender e debater as políticas públicas prioritárias para o ano seguinte.

O processo de elaboração da LDO começa com a definição de diretrizes e metas fiscais, seguido por uma análise detalhada da conjuntura econômica e das demandas governamentais, identificando áreas que necessitam de maior investimento. Com base nesta análise, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias que guiarão a formulação do orçamento do ano subsequente. Consultas públicas e audiências também fazem parte do processo, permitindo a participação da sociedade e garantindo que as políticas reflectam as necessidades públicas.

Após a consolidação em um documento, a LDO é enviada ao Legislativo para revisão e aprovação. Uma vez aprovada, passa pela sanção presidencial e, após a publicação oficial, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Essencialmente, a LDO estabelece a base para uma gestão fiscal responsável e transparente, assegurando que os recursos públicos sejam alocados eficazmente de acordo com as prioridades governamentais e as necessidades da sociedade.

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** é um elemento crítico no sistema orçamentário de um país, servindo como instrumento final para a realização das políticas públicas, conforme detalhado por Giacomoni (2022) em "Orçamento Público". A LOA segue diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que define metas fiscais e limites de gastos. Este processo de elaboração garante

que a LOA seja um reflexo das prioridades do governo, alocando recursos para áreas-chave como saúde, educação, e infraestrutura.

Giacomoni destaca a LOA como um instrumento de alocação de recursos e controle fiscal. Ela detalha a distribuição de fundos e estabelece limites e autorizações para gastos, promovendo a responsabilidade fiscal e a transparência na gestão pública. Além disso, a LOA inclui projeções de receita para financiar as despesas planejadas, sendo crucial uma análise precisa destas projeções para manter o equilíbrio fiscal.

O processo de elaboração da LOA é meticuloso e envolve várias etapas, começando com a definição de diretrizes na LDO. Segue-se a coleta e análise técnica de propostas orçamentárias de diversos órgãos governamentais, assegurando a viabilidade e alinhamento com as metas governamentais. As propostas são negociadas e ajustadas, consolidadas em um documento único, e enviadas ao Legislativo para análise e aprovação, onde podem ser feitas emendas.

Após a aprovação legislativa, a LOA é sancionada pelo presidente e publicada, orientando a execução orçamentária do próximo ano fiscal. A execução da LOA deve aderir estritamente ao estabelecido para garantir a eficácia fiscal e a adequação às necessidades sociais. Este processo enfatiza a transparência e a participação social, essenciais para um governo responsável e alinhado ao bem-estar público.

Portanto, a LOA, o PPA e a LDO desempenham papéis complementares e essenciais na governança financeira do setor público, representando um sistema robusto e estruturado para o planejamento e a gestão das finanças governamentais. Sua correta aplicação e o cumprimento de suas diretrizes são cruciais para o sucesso das políticas públicas e o desenvolvimento sustentável de um país.



6



6

**EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS
FEDERAIS**

Segundo a Agência Senado, para compreender o papel das emendas parlamentares no ciclo orçamentário, é fundamental analisar as quatro principais fases desse processo. O ciclo orçamentário é composto pelas seguintes etapas: a elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, a análise e apreciação legislativa pelo Congresso Nacional, a execução das despesas pelo Poder Executivo e, por fim, o controle e avaliação do orçamento pelo Congresso Nacional, muitas vezes com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

No contexto da apreciação legislativa, as emendas parlamentares surgem como um importante instrumento de influência no processo de elaboração do orçamento anual. Como destacado por autores como Ciro José Toaldo, essas emendas permitem que deputados e senadores modifiquem, acrescentem ou suprimam itens específicos (rubricas) do projeto de lei orçamentária elaborado pelo Poder Executivo. Dessa forma, os legisladores podem direcionar recursos públicos de acordo com compromissos políticos assumidos durante seus mandatos, atendendo às demandas de estados, municípios e instituições.

As emendas parlamentares podem ser classificadas em diferentes categorias, conforme apresentadas no texto. Destacam-se as emendas individuais, propostas por cada parlamentar, e as emendas de bancada, que representam as bancadas estaduais no Congresso Nacional em questões de interesse regional. Além disso, as emendas de comissão são apresentadas por comissões técnicas da Câmara e do Senado, bem como pelas Mesas Diretoras das duas Casas, enquanto as emendas extras são uma ferramenta importante para garantir a flexibilidade do orçamento público e a capacidade de resposta do governo a eventos imprevistos ou situações que demandem ajustes nas alocações de recursos ao longo do ano. Elas contribuem para a eficiência na gestão financeira e permitem que o orçamento seja adaptado às necessidades cambiantes da sociedade e da administração pública.

No entanto, é importante ressaltar que o Poder Executivo não é obrigado a executar todas as emendas parlamentares. Conforme estabelecido, apenas as emendas individuais, limitadas a 2% da Receita

Corrente Líquida (RCL), e as emendas de bancada, limitadas a 1% da RCL, têm execução orçamentária e financeira obrigatórias.

O processo de apresentação e análise das emendas ocorre na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), como é comum em outras propostas legislativas. Após aprovação na CMO e em sessão plenária conjunta do Congresso, o Orçamento é encaminhado novamente ao Poder Executivo, onde aguarda a sanção do presidente da República, transformando-se na Lei Orçamentária Anual (LOA).

É essencial compreender que as emendas parlamentares desempenham um papel significativo na distribuição de recursos públicos e na implementação de políticas públicas, permitindo que os legisladores atendam às demandas de suas bases eleitorais e contribuam para a alocação de recursos de acordo com suas prioridades políticas.

As **emendas de bancada** são uma forma de emenda coletiva no orçamento federal do Brasil, autorizadas e utilizadas pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional. Estas emendas são propostas coletivamente pelos parlamentares de cada estado ou do Distrito Federal e têm como objetivo direcionar recursos federais para projetos que atendam a interesses regionais específicos.

Por meio da Emenda Constitucional nº 100/2019, estendeu-se a obrigatoriedade às Emendas Parlamentares (EPs) de bancada. Essa emenda também estabeleceu um montante de recursos destinado a essas emendas, embora não tenha delimitado as funções orçamentárias beneficiárias dos recursos. A redação legal correspondente é a seguinte:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (Brasil, 2019b, grifo nosso).

O valor das emendas de bancada no orçamento federal brasileiro é determinado por critérios da legislação orçamentária, considerando a Receita Corrente Líquida (RCL) e ajustes anuais. As regras são estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que definem limites e especificam os montantes para as emendas. O limite global para as emendas é uma porcentagem da RCL, distribuída entre as categorias de emendas, inclusive as de bancada. Esta distribuição leva em conta critérios como população e renda per capita. Os parlamentares estaduais negociam internamente a alocação desses recursos para projetos locais.

As **emendas individuais** são instrumentos usados por parlamentares brasileiros para alocar recursos do orçamento federal a projetos específicos, atendendo às necessidades de suas bases eleitorais. Introduzidas pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015, essas emendas são obrigatórias, garantindo sua execução. Cada parlamentar pode propor um número regulamentado de emendas a projetos de lei orçamentários, com especificações detalhadas em diferentes artigos legislativos. A EC nº 86/2015 também definiu o total de recursos para essas emendas e as áreas orçamentárias beneficiadas, conforme descrito na legislação vigente:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º 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.

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (Brasil, 2015, grifo nosso).

Antes da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, as emendas parlamentares eram apenas indicativas e não havia obrigatoriedade de execução pelo Poder Executivo. Com essa emenda, as emendas individuais tornaram-se impositivas, garantindo a liberação dos recursos previstos, dentro das limitações orçamentárias.

A Emenda Constitucional nº 126/2022, ou "Emenda da Transição", alterou o cálculo e a distribuição dos valores das emendas impositivas. Agora, a base de cálculo é 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior ao projeto de lei orçamentária anual, com 1,55% destinado às emendas de Deputados e 0,45% para as de Senadores. A distribuição dos acréscimos das emendas é proporcional aos pareceres aprovados na fase setorial, com acréscimos de 62,9% para deputados e 199,5% para senadores.

Os parlamentares também podem remanejar os valores de suas emendas durante a execução do orçamento, mesmo após o término de seus mandatos, proporcionando flexibilidade na gestão desses recursos. Essas mudanças ressaltam a complexidade e a importância das emendas individuais no orçamento brasileiro, permitindo aos parlamentares influenciar diretamente a alocação de recursos federais.

As **emendas de comissão** no Brasil são propostas coletivas das comissões permanentes do Congresso Nacional, destinadas a financiar programas que suportam a execução de políticas públicas. Essas emendas, alinhadas à temática de cada comissão, não especificam a distribuição de recursos entre entes federados. Por exemplo, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) tem focado recursos na Média e Alta Complexidade e na Atenção Básica da saúde. A legislação orçamentária, especificamente no art. 44, § 1º, da Resolução Conjunta nº 1/2006, define o número máximo de emendas de comissão permitidas, sendo estas cruciais para dirigir recursos federais para áreas temáticas prioritárias, influenciando efetivamente a implementação de políticas públicas.

As **emendas discricionárias (extras)** no orçamento brasileiro são aquelas cuja execução depende da disponibilidade de recursos financeiros e da decisão do Poder Executivo, diferentemente das emendas impositivas que têm execução obrigatória. Essas emendas permitem que parlamentares proponham a alocação de recursos para projetos específicos, mas sem a garantia de implementação. Este tipo de emenda pode ser usado como ferramenta de negociação política, onde o Executivo busca apoio legislativo para suas políticas em troca da liberação de recursos para projetos importantes para os parlamentares.

As emendas discricionárias devem seguir procedimentos legais e regulamentações orçamentárias para garantir transparência e responsabilidade fiscal. O uso dessas emendas como moeda de troca deve ser equilibrado com a necessidade de atender tanto às demandas locais quanto aos interesses nacionais, refletindo um equilíbrio entre o

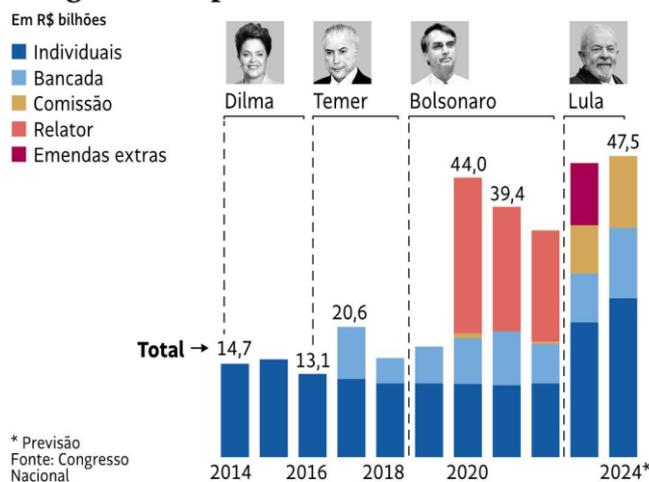
desenvolvimento regional e a implementação de políticas nacionais. A execução dessas emendas exige uma análise cuidadosa para garantir que a alocação de recursos seja justa e alinhada com princípios democráticos, evitando práticas que possam comprometer a integridade do sistema político.

Em 2020, a legislação orçamentária brasileira ampliou o uso do orçamento para fins privados ou locais, destacando-se a prática da "emenda de relator". Essa abordagem, criticada por autores como Hartung et al. (2021), comparou-se ao escândalo dos "anões do Orçamento". A emenda do relator, introduzida como RP9 no PLDO de 2020 por meio de alterações parlamentares, permitiu uma maior influência do relator na alocação orçamentária, incluindo a especificação de beneficiários e programas.

Essa prática foi expandida em 2021 para permitir transferências diretas também pelas emendas de bancada, aumentando a flexibilidade e, potencialmente, as preocupações com a transparência, visto que tornou-se difícil rastrear as indicações específicas de despesas. Durante o ano eleitoral de 2022, as emendas do Relator-Geral (RP9) geraram controvérsia, culminando em uma decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a prática do "orçamento secreto" inconstitucional, restringindo o uso dessas emendas à correção de erros e omissões, proibindo a criação de novas despesas. Essa decisão visou assegurar mais transparência e responsabilidade na alocação de recursos públicos.

Figura 3

Congresso amplia emendas no início do Lula 3





7



7

EMPENHO DAS EMENDAS FEDERAIS

O processo de empenho de recursos do orçamento federal através de convênios é uma etapa fundamental para a implementação de projetos financiados pelo governo, que envolve várias etapas administrativas e legais para garantir a correta aplicação dos fundos públicos. Este processo começa com a preparação e apresentação de uma proposta de trabalho pelo conveniente, que deve alinhar-se estritamente com os objetivos do programa governamental envolvido.

Inicialmente, é imperativo que o conveniente esteja devidamente cadastrado no TransfereGov. Este cadastramento é pré-requisito para a submissão de propostas e para a elegibilidade para receber fundos. Após este passo, a entidade submete uma proposta de trabalho detalhada que deve incluir justificativa do projeto, descrição do objeto a ser financiado, estimativas de custos detalhadas e um plano de trabalho articulado.

A proposta submetida é então sujeita a uma análise técnica e financeira pelo órgão concedente. Este processo de avaliação é crucial, pois visa verificar a viabilidade do projeto e assegurar que os recursos serão empregados de maneira eficiente, contribuindo assim para os objetivos estabelecidos pelo programa governamental.

Uma vez aprovada a proposta, inicia-se o processo de formalização do convênio. Esta etapa é marcada pela negociação e eventual assinatura do termo de convênio, que é o documento legal que estabelece todas as responsabilidades, os montantes de recursos a serem transferidos, as condições de liberação dos fundos, os critérios para prestação de contas, e outras obrigações específicas do conveniente, tais como a execução e fiscalização do objeto do projeto.

É essencial que todas as cláusulas e condições do termo de convênio sejam claramente entendidas e aceitas pelo conveniente antes da assinatura, para evitar desentendimentos futuros e garantir a execução fluida do projeto. Após a formalização, procede-se ao empenho dos recursos, uma etapa administrativa que reserva oficialmente o montante aprovado para o projeto no orçamento

federal. Este empenho é registrado no SIAFI, garantindo que os fundos estão comprometidos com o convênio.

Com os recursos devidamente empenhados, o conveniente pode iniciar a execução do projeto. Durante esta fase, o conveniente deve aderir rigorosamente ao plano de trabalho aprovado, assegurando a utilização adequada dos recursos e a realização das metas estabelecidas. Além disso, o conveniente é responsável pela regular prestação de contas, que deve refletir a correta aplicação dos fundos conforme o estipulado no convênio.

Este processo meticuloso não apenas promove a transparência e a responsabilidade na gestão de recursos públicos, mas também assegura o sucesso dos projetos financiados, ampliando seus impactos positivos para a comunidade e a sociedade em geral.

A importância de profissionais capacitados e bem treinados neste processo é inquestionável. A capacitação dos burocratas de nível médio responsáveis por esse processo é essencial para assegurar a eficácia e a eficiência da administração pública. Eles desempenham um papel fundamental na gestão de recursos. Segundo Lotta et al. (2014), esses profissionais são cruciais na fase de implementação, garantindo a execução efetiva das decisões do alto escalão.



8



8

ORÇAMENTO FEDERAL NO DISTRITO FEDERAL

A alocação de recursos federais para o Distrito Federal (DF) merece atenção especial devido à sua função única de abrigar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Brasil. Essa singularidade justifica a existência do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que destina recursos para áreas críticas como segurança, educação e saúde, atendendo às demandas específicas da capital federal. A aplicação desses recursos é regulada por instrumentos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA), que asseguram que os investimentos se alinhem às prioridades regionais e às necessidades da população.

Além do FCDF, as emendas parlamentares são um meio vital pelo qual os representantes do DF podem influenciar a destinação de fundos para projetos locais, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado. No entanto, a gestão desses recursos enfrenta desafios significativos, exigindo uma administração pública eficiente e aderente aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com a fiscalização de órgãos de controle interno e externo garantindo a correta aplicação dos fundos.

O DF também serve como um potencial laboratório para inovação governamental, onde políticas bem-sucedidas podem ser replicadas em outras regiões do Brasil. Desde 2019, o DF prepara o "Caderno de Sugestão de Emendas Federais", um documento detalhado que classifica projetos por maturidade, garantindo que estejam prontos para implementação e alinhados com as diretrizes estratégicas nacionais.

Figura 4



Fonte: <https://www.seplad.df.gov.br/caderno-de-emendas-federal/>

8.1 Parlamentares Federais do Distrito Federal

O Distrito Federal, centro da política nacional, possui uma representação única com 8 deputados federais e 3 senadores. Esses parlamentares desempenham papéis cruciais não apenas para o DF, mas para todo o Brasil, envolvendo-se na proposição e debate de leis, fiscalização do Executivo e representação dos interesses locais. Eles são vitais na alocação de recursos federais através de emendas parlamentares, que financiam projetos essenciais como saúde, educação e segurança. Metade do valor das emendas individuais deve ir para a saúde pública.

As emendas de bancada do DF unem os parlamentares na alocação de fundos para projetos significativos que beneficiam toda a população local. Além disso, os deputados atuam em comissões técnicas, aprofundando o debate legislativo e moldando políticas públicas. A representação fixa do DF garante voz ativa no legislativo, crucial para o equilíbrio e a representatividade no processo político.

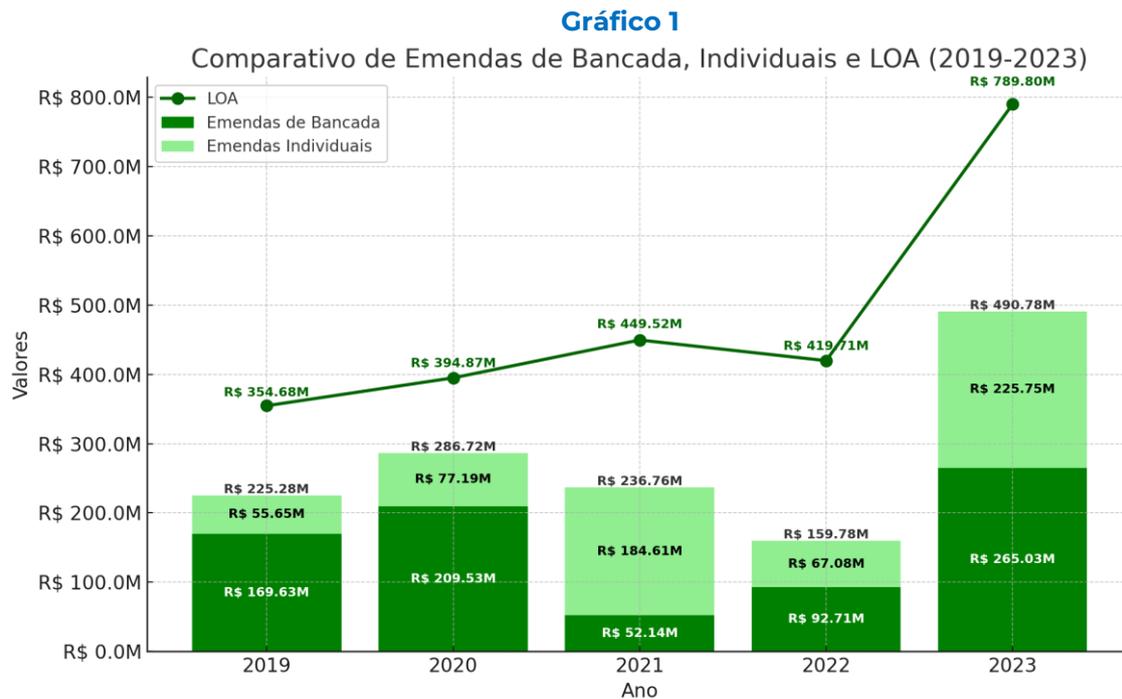
Os parlamentares do DF carregam a responsabilidade de influenciar tanto políticas locais quanto nacionais, ocupando uma posição estratégica que facilita o diálogo entre diferentes poderes e segmentos da sociedade. Seu trabalho é fundamental para fortalecer as instituições democráticas e promover o desenvolvimento, refletindo diretamente na vida da população do DF e indiretamente em todo o Brasil.

8.2 Destinação de Emendas parlamentares

Entre 2019 e 2023, os parlamentares federais do Distrito Federal tiveram um papel crucial no desenvolvimento econômico e social da região, utilizando emendas orçamentárias para direcionar recursos federais às necessidades locais. Nesse período, marcado por desafios macroeconômicos e crises sanitárias, as emendas individuais e de bancada foram essenciais. As individuais permitiram alocar verbas para projetos específicos, prioritários para as bases eleitorais dos parlamentares, enquanto as de bancada focaram em iniciativas de grande impacto para toda a capital. Essas decisões estratégicas de alocação refletiram as prioridades em saúde, educação, segurança e infraestrutura, mostrando a importância da atuação conjunta e visionária da bancada do DF.

8.2.1 Emendas de Bancada e Individual

O valor total das emendas destinadas pelos parlamentares do Distrito Federal desde 2019 até 2023 revela um compromisso contínuo com o investimento em setores chave. Cada ano trouxe consigo um conjunto de desafios e oportunidades, onde a eficácia da aplicação desses recursos foi vital para garantir a qualidade de vida e o bem-estar dos cidadãos do DF.



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

A análise dos valores destinados pelos parlamentares federais do Distrito Federal ao longo dos anos, especificamente de 2019 a 2023, através de emendas de bancada e individuais em comparação com a Lei Orçamentária Anual (LOA), oferece *insights* valiosos sobre as mudanças nas prioridades políticas e nas necessidades de financiamento. Representados em um gráfico imaginário com emendas de bancada em laranja, emendas individuais em amarelo e a LOA em vermelho, os valores traçam um panorama da alocação orçamentária na capital do Brasil.

Em 2019, o valor total da LOA foi de R\$354,677,809.00, estabelecendo a base para os anos seguintes. As emendas de bancada, que refletem projetos de interesse coletivo, somaram R\$169,628,521.00, enquanto as emendas individuais, que atendem a interesses mais específicos, alcançaram R\$55,650,898.45. Este ano mostra um equilíbrio entre as demandas coletivas e individuais, com uma ligeira inclinação

para os projetos de maior escala representados pelas emendas de bancada.

Em 2020, houve um aumento na LOA para R\$394,873,195.00, acompanhado de um aumento nas emendas de bancada para R\$209,529,565.00 e nas individuais para R\$77,186,547.90. Este crescimento sugere uma resposta às crescentes necessidades de infraestrutura e serviços no DF, bem como uma adaptação às mudanças políticas e econômicas.

O ano de 2021 marca uma virada significativa. A LOA subiu para R\$449,518,707.00, mas as emendas de bancada caíram drasticamente para R\$52,144,214.54, enquanto as individuais dispararam para R\$184,614,304.77. Esta mudança pode ser interpretada como um ajuste às necessidades urgentes geradas pela pandemia de COVID-19, com os parlamentares priorizando projetos mais focados e imediatos, potencialmente relacionados à saúde e assistência social.

Em 2022, a LOA foi estabelecida em R\$419,708,826.00, com as emendas de bancada aumentando ligeiramente para R\$92,706,713.00 e as individuais diminuindo para R\$67,078,150.00. Esta alteração sugere um reequilíbrio das prioridades, possivelmente refletindo uma estabilização pós-pandêmica.

Finalmente, em 2023, a LOA atingiu o pico de R\$789,798,392.00, com um aumento significativo tanto nas emendas de bancada (R\$265,031,005.00) quanto nas individuais (R\$225,750,660.00). Este aumento pode indicar uma retomada econômica mais robusta e um compromisso renovado com projetos de grande escala e investimentos significativos em várias áreas.

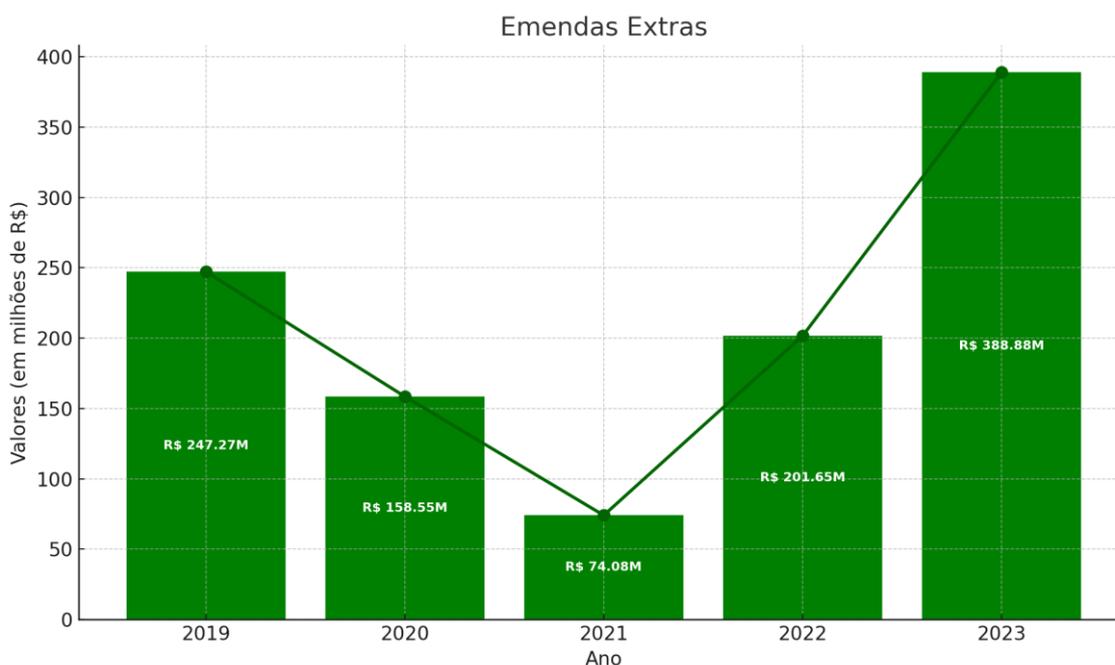
Essa análise ilustra como a alocação de recursos pelo governo reflete as mudanças nas condições socioeconômicas e nas prioridades políticas ao longo do tempo. As variações anuais nos valores das emendas de bancada e individuais destacam a flexibilidade do orçamento em responder às necessidades emergentes, enquanto a LOA representa o contexto mais amplo dos recursos disponíveis para atender a essas demandas.

A diferença refletida nos valores das emendas parlamentares e na Lei Orçamentária Anual (LOA), revela um cenário onde as decisões políticas e os interesses individuais desempenham um papel significativo. A discrepância entre o valor total destinado para o Distrito Federal e o valor estipulado pela LOA pode ser explicada, em parte,

pelas dinâmicas e práticas envolvidas no processo de indicação e remanejamento de recursos por parlamentares.

8.2.2 Emendas Discricionárias - Extras

Gráfico 2



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

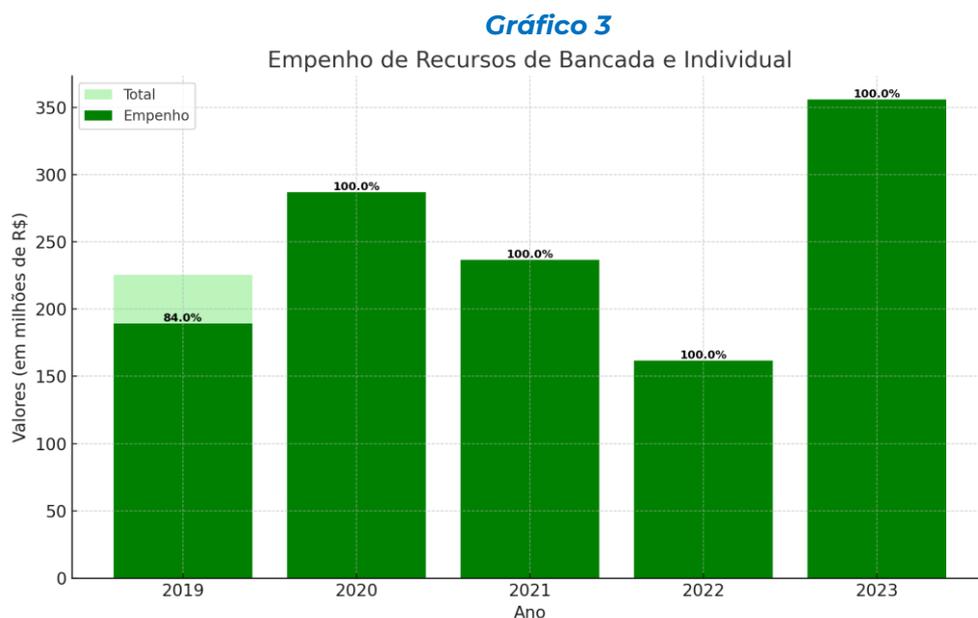
milhões, provavelmente devido a restrições orçamentárias e ao impacto da pandemia de COVID-19. Em 2021, a captação foi ainda menor, com R\$74,1 milhões, refletindo desafios econômicos prolongados.

Em 2022, houve uma recuperação parcial com R\$201,6 milhões captados, indicando uma possível estabilização econômica. Já em 2023, a captação disparou para R\$388,9 milhões, o maior valor do período, sugerindo uma economia em crescimento e políticas mais agressivas de captação de recursos. A alocação de recursos discricionários também reflete a dinâmica política, especialmente no início dos mandatos presidenciais, quando novos governos utilizam esses recursos para impulsionar agendas políticas e responder a desafios econômicos.

A destinação estratégica de recursos discricionários é crucial para reativar a economia, enfrentar crises fiscais e fortalecer alianças políticas. No entanto, é fundamental que essa alocação seja gerida com eficiência e equidade, evitando desvios dos princípios de administração pública. Esta análise ressalta a complexidade e a importância dos recursos extras no contexto orçamentário brasileiro, destacando a necessidade de monitoramento e avaliação crítica das decisões de alocação para garantir a transparência e a responsabilidade fiscal.

8.3 Empenho de Recursos Federais no Distrito Federal

Segundo o glossário do Congresso Nacional, empenho é o primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. Ou seja, a fase de empenho ocorre quando o governo destina uma quantia específica de recursos financeiros, que serão efetivamente pagos após a entrega de um produto ou a finalização de um serviço. Esta etapa é crucial para uma administração fiscal eficiente, pois permite ao governo estruturar seus gastos entre as várias seções administrativas, prevenindo assim a ocorrência de despesas que excedam o orçamento previamente estipulado.



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

As emendas parlamentares impositivas (Bancada e Individual), têm sua justificativa e importância ligadas a princípios democráticos e à necessidade de garantir a aplicação efetiva dos recursos públicos de acordo com as prioridades e demandas da sociedade. Neste contexto, é fundamental que o Estado ou Município tenha 100% do recurso destinado empenhado.

A obrigatoriedade das emendas parlamentares no Distrito Federal e em todo o país visa promover uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos e evitar práticas clientelistas, nas quais o Executivo poderia direcionar recursos apenas a critério político ou partidário, em detrimento das reais necessidades da população. Isso fortalece o princípio da isonomia e contribui para uma gestão pública mais transparente e responsável.

Ao tornar obrigatórias as emendas parlamentares, promove-se uma maior accountability (responsabilidade e prestação de contas) por parte do Poder Executivo, que é obrigado a executar os recursos de acordo com as prioridades estabelecidas pelo Legislativo. Isso cria um ambiente de maior transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

A não execução das emendas impositivas federais por parte de um estado brasileiro pode ter diversas consequências, tanto legais quanto políticas. É importante destacar que as emendas impositivas são uma parte importante do processo orçamentário e têm o objetivo de garantir que recursos sejam destinados a projetos e áreas de interesse público.

A obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares impositivas está prevista na Constituição Federal, que foi alterada pela Emenda Constitucional nº 86/2015. De acordo com essa emenda, as emendas individuais ao Orçamento apresentadas por deputados e senadores têm execução obrigatória pelo Poder Executivo, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento por meio do qual essas emendas são incluídas no orçamento.

A não execução das emendas impositivas pode ser considerada uma infração à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). De acordo com essa lei, atos que atentem contra os princípios da administração pública, como a legalidade e a moralidade, podem ser

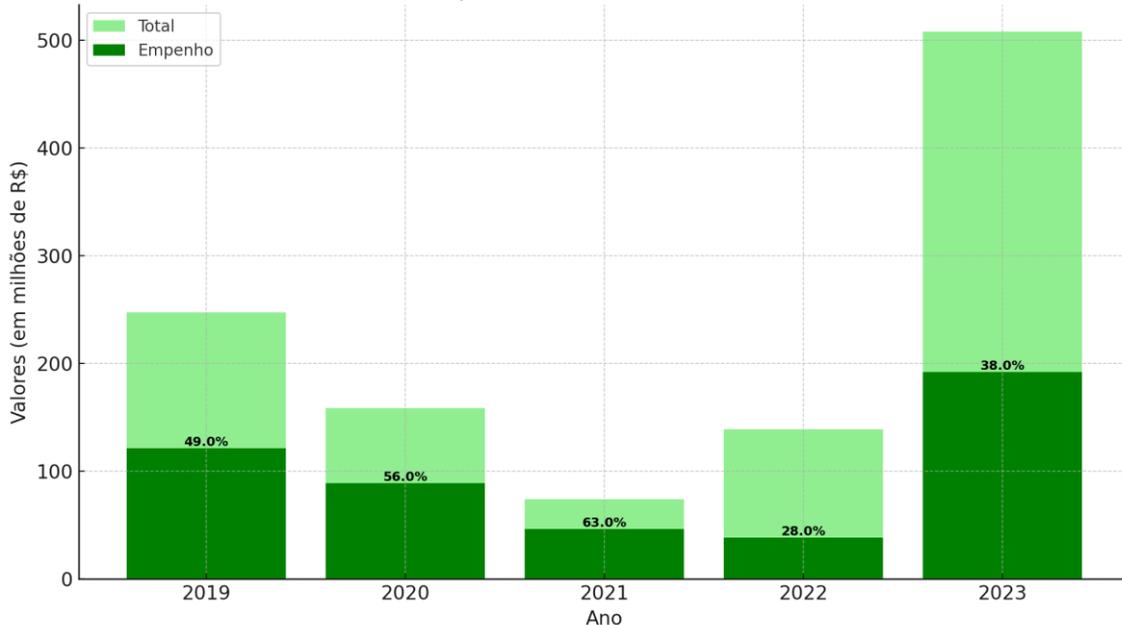
considerados atos de improbidade administrativa. O descumprimento de uma obrigação legal clara, como a execução das emendas impositivas, pode se enquadrar nessa categoria e resultar em ações legais contra os responsáveis.

Além das medidas formais de responsabilização política, a não execução das emendas impositivas pode causar um significativo desgaste político para os gestores envolvidos. Isso pode afetar sua reputação e popularidade perante a opinião pública. Nas eleições subsequentes, os eleitores podem considerar o histórico de não cumprimento das emendas ao decidir seu voto, o que pode resultar na não reeleição desses gestores.

A sociedade civil e a mídia desempenham um papel importante na responsabilização política. Organizações da sociedade civil, jornalistas e cidadãos atentos podem denunciar a não execução das emendas impositivas e pressionar os gestores por ações responsáveis. A cobertura midiática e a pressão da sociedade podem aumentar a visibilidade do problema e criar um ambiente propício para a responsabilização política.

Gráfico 4

Empenho de Recursos Extras



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

A não obrigatoriedade dos recursos parlamentares discricionários ou extras é um importante aspecto do sistema orçamentário brasileiro, e compreender essa diferenciação é fundamental para a análise das alocações de recursos públicos e do funcionamento do sistema político e orçamentário do país.

Os recursos parlamentares discricionários ou extras são aqueles que os parlamentares têm a liberdade de destinar a projetos e áreas de seu interesse, dentro de certos limites estabelecidos pela legislação. Eles não são vinculados a obrigações legais específicas ou demandas da sociedade, como é o caso das emendas impositivas, que são obrigatórias e têm destinação previamente definida.

A variação no empenho de recursos extras ao longo desses anos reflete uma série de fatores econômicos, políticos e sociais. Em 2019 e 2020, observa-se um aumento progressivo no empenho desses recursos, possivelmente devido a necessidades emergenciais como resposta a crises econômicas ou desastres naturais, além de iniciativas governamentais para estimular a economia. O ano de 2021, com o maior percentual de empenho (63%), sugere uma continuidade dessas políticas, talvez intensificadas pela pandemia da COVID-19, exigindo investimentos significativos em saúde pública e apoio social.

No entanto, em 2022, há uma queda abrupta para 28%, indicando uma possível retração nas despesas extras em resposta a críticas sobre sustentabilidade fiscal ou mudanças nas prioridades políticas. Já em 2023, o aumento para 38% pode refletir uma retomada cautelosa do investimento em áreas estratégicas, ainda sob o escopo de uma gestão fiscal conservadora.

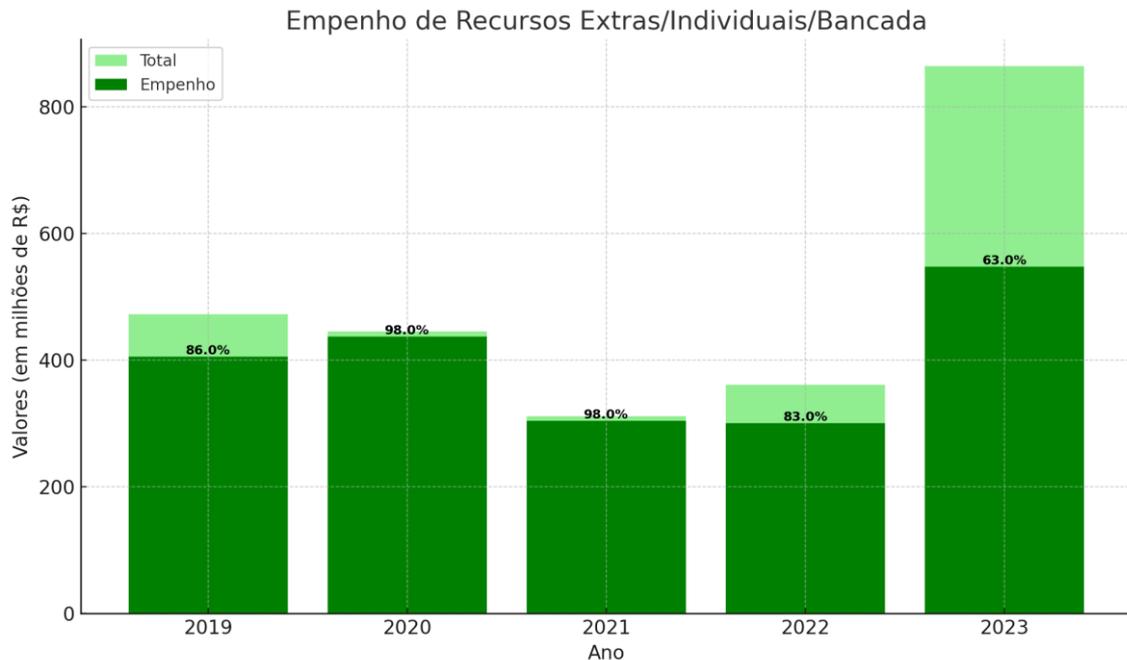
A ordem dos anos em termos de arrecadação, com 2023 liderando, sugere que, apesar de variações no empenho de recursos extras, a capacidade do governo de gerar receita se manteve forte ou melhorou, possivelmente devido a reformas fiscais, crescimento econômico, aumento na eficiência da arrecadação e acordos no Congresso Nacional. A gestão desses recursos, portanto, deve equilibrar as demandas imediatas com a necessidade de manter a saúde fiscal a longo prazo, recomendando-se uma análise criteriosa das prioridades de gasto e investimento em capacidades de monitoramento e avaliação para assegurar o uso eficaz dos recursos públicos.



9



Gráfico 5



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

Entre 2019 e 2023, o Brasil enfrentou um período turbulento marcado por desafios sem precedentes e reformas ambiciosas, incluindo uma crise sanitária que redefiniu as prioridades governamentais, impactando profundamente a economia e a sociedade. A gestão de Jair Bolsonaro iniciou com uma agenda de reformas econômicas liberais, com a Reforma da Previdência em 2019 destacando-se como uma medida crucial para a sustentabilidade fiscal do país, apesar de enfrentar resistência política e social significativa.

Com a chegada da pandemia de COVID-19 em 2020, o governo foi compelido a ajustar sua agenda econômica para enfrentar as urgentes necessidades de saúde pública e mitigar os impactos sociais e econômicos da crise. As medidas de auxílio emergencial adotadas refletiram o dilema entre a resposta imediata à crise sanitária e a manutenção da estabilidade fiscal a longo prazo. Essa situação expôs vulnerabilidades estruturais e desafiou o governo a equilibrar esses dois aspectos.

Em 2021, o Brasil buscou iniciar uma recuperação econômica enquanto ainda lidava com a crise sanitária, com a campanha de vacinação sendo um elemento chave para a retomada das atividades. As reformas estruturais, como as tributária e administrativa, voltaram ao debate com a intenção de fomentar um ambiente propício ao crescimento. Contudo, a polarização política e incertezas globais continuaram a desafiar o ambiente de investimentos.

O ano de 2022 foi marcado pela intensificação das tensões políticas devido às eleições presidenciais, refletindo as divisões sociais e suas implicações para a governabilidade e continuidade das políticas econômicas. A volatilidade política contribuiu para a incerteza econômica, afetando tanto os investimentos quanto a implementação de reformas necessárias.

Em 2023, sob a gestão do presidente Lula, o governo enfrentou desafios significativos para aprovar um orçamento capaz de sustentar as promessas de campanha e políticas governamentais. Para contornar o limite imposto pelo teto de gastos, foram consideradas medidas como uma Proposta de Emenda à Constituição para permitir excepcionalmente a superação deste teto em cerca de R\$200 bilhões ao longo de quatro anos, ou a abertura de créditos extraordinários com a aprovação do Tribunal de Contas da União.

Essas manobras orçamentárias, embora estratégicas frente aos desafios imediatos, geraram debates críticos sobre o equilíbrio entre a necessidade de investimento social e a sustentabilidade fiscal a longo prazo. A viabilidade fiscal dessas ações e suas implicações para o futuro econômico do país foram questionadas por especialistas, destacando a complexidade das decisões orçamentárias no contexto de uma dinâmica política e econômica volátil.

9.1. Análise das Executoras

A presente análise, focada exclusivamente nos recursos de origem federal e seus status em diversos setores da administração pública do Distrito Federal, proporciona uma visão crítica sobre a gestão e aplicação desses recursos no contexto. A distribuição e utilização desses fundos federais revelam as prioridades, desafios e dinâmicas inerentes às políticas públicas implementadas no país, permitindo uma compreensão mais profunda das estratégias governamentais e seus impactos sociais.

O recurso federal, segundo a planilha de acompanhamento de recursos federais da Secretaria de Relações Institucionais, abrangendo o período de 2011 a 2023, a proposta/convênio/contrato de repasse que encontra-se atualmente com o status em "execução".

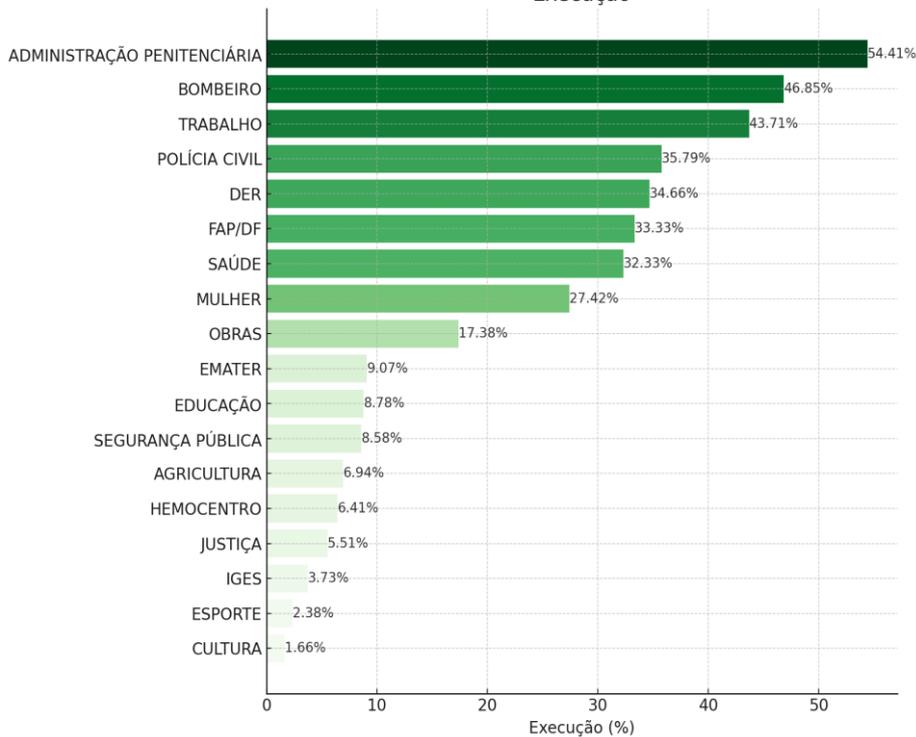
Este intervalo temporal, marcado por diversas iniciativas e programas governamentais, reflete o comprometimento do governo em investir em áreas cruciais para o desenvolvimento e bem-estar da população.

A execução desses recursos abarca uma ampla gama de setores, incluindo saúde, educação, infraestrutura, segurança, e desenvolvimento social, entre outros. Alocados com o objetivo de promover melhorias significativas nas condições de vida dos cidadãos, os investimentos realizados nesse período visam fortalecer as bases para um futuro mais próspero e sustentável.

A transparência na gestão e aplicação desses recursos é fundamental para garantir que os objetivos propostos sejam alcançados, contribuindo assim para o progresso contínuo da nação.

Gráfico 6

Execução



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

Observa-se que a Administração Penitenciária lidera com uma taxa de execução de 54,41%, seguida de perto pelo Corpo de Bombeiros e pelo setor de Trabalho, com 46,85% e 43,71%, respectivamente. Tais taxas refletem uma alocação substancial de recursos federais para enfrentar questões críticas nestas áreas, evidenciando uma resposta às necessidades imediatas de segurança e emprego. A priorização desses setores sugere um reconhecimento das urgências sociais que demandam intervenção rápida e eficaz, ancorada em recursos federais.

Em contraste, áreas como Esporte e Cultura apresentam as taxas de execução mais baixas, com 2,38% e 1,66%, respectivamente. Estes números indicam que, apesar da importância desses setores para o desenvolvimento social e cultural, eles não têm recebido uma parcela proporcional de investimentos federais, possivelmente devido a uma priorização de áreas consideradas mais urgentes ou a desafios específicos que limitam a aplicação eficiente dos recursos.

Além disso, a discrepância observada nas taxas de execução entre setores essenciais, como Educação e Saúde, com 8,78% e 32,33%, respectivamente, destaca a complexidade e os desafios na distribuição equitativa do andamento do processo. Essa variação sugere a necessidade de revisão e ajuste nas políticas de alocação de pessoal para assegurar que áreas fundamentais para o desenvolvimento sustentável do país recebam a atenção e os investimentos necessários.

O recurso federal, segundo a planilha de acompanhamento de recursos federais da Secretaria de Relações Institucionais, abrangendo o período de 2011 a 2023, a proposta/convênio/contrato de repasse que encontra-se atualmente com o status "**diligências**".

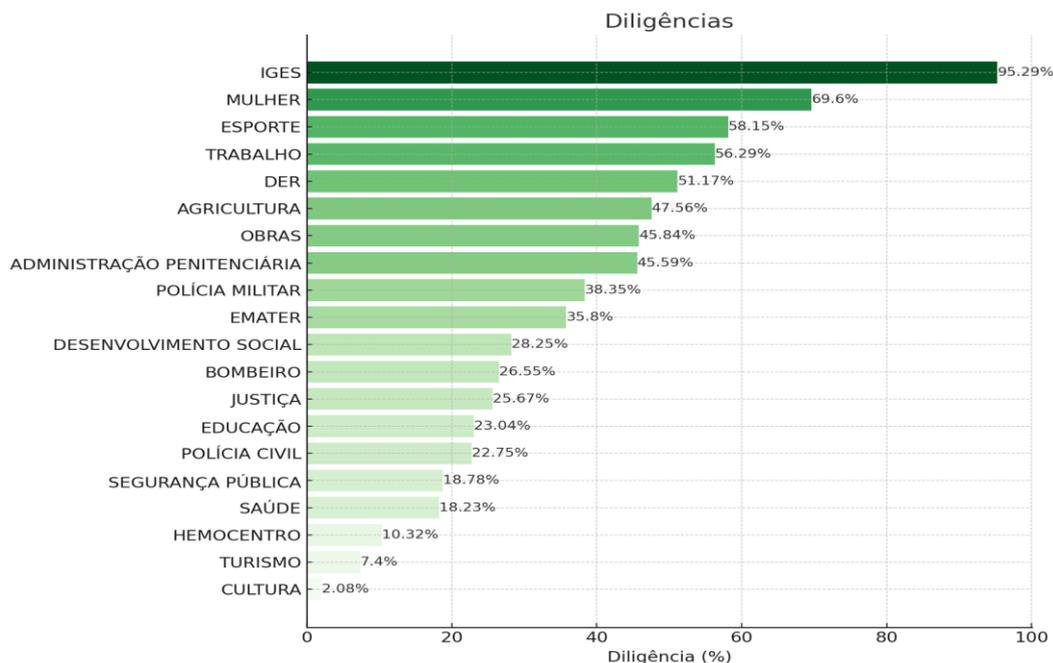
Este status indica que o convênio ou os contratos de repasse estão atualmente resolvendo alguma pendência para dar andamento ao processo. Tal situação destaca a etapa crucial de verificação e ajuste necessários para assegurar a correta aplicação dos recursos e o cumprimento das normativas e requisitos estabelecidos.

Este período, caracterizado por esforços contínuos em diversas áreas de atuação governamental, reflete a importância da minuciosa gestão dos recursos federais visando o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da população.

A resolução dessas pendências é um passo fundamental para garantir que os investimentos sejam efetivados de maneira eficiente e transparente, contribuindo assim para a concretização dos objetivos

propostos e para o progresso contínuo da nação em diversos setores estratégicos.

Gráfico 7



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

O Instituto de Gestão Estratégica de Saúde (IGES) lidera a lista com uma notável porcentagem de 95,29%, sugerindo que uma proporção significativa dos recursos destinados a este setor está em espera. Isso pode refletir desafios específicos relacionados à complexidade dos projetos de saúde ou à necessidade de cumprir rigorosos critérios regulatórios e de compliance.

Seguindo, o setor dedicado à Mulher apresenta 69,60% de seus recursos parados, e o Esporte com 58,15%, indicando que, embora estes setores tenham recebido atenção em termos de alocação de recursos federais, enfrentam obstáculos significativos que retardam sua execução plena. Isso pode apontar para a necessidade de revisão das estratégias operacionais ou para a simplificação dos procedimentos de execução.

Áreas como Trabalho e DER (Departamento de Estradas de Rodagem) também exibem taxas elevadas de recursos em diligência, com 56,29% e 51,17%, respectivamente. Estes números podem refletir tanto a complexidade dos projetos nestas áreas quanto desafios na

documentação ou na conformidade com os requisitos legais e técnicos para a liberação dos fundos.

Contrastando com os setores acima, Cultura e Turismo apresentam as menores porcentagens de recursos parados, com 2,08% e 7,40%, respectivamente. Embora esses números possam sugerir uma maior fluidez na execução dos projetos, também podem indicar uma menor alocação de recursos federais para estes setores, o que por sua vez reflete prioridades orçamentárias distintas.

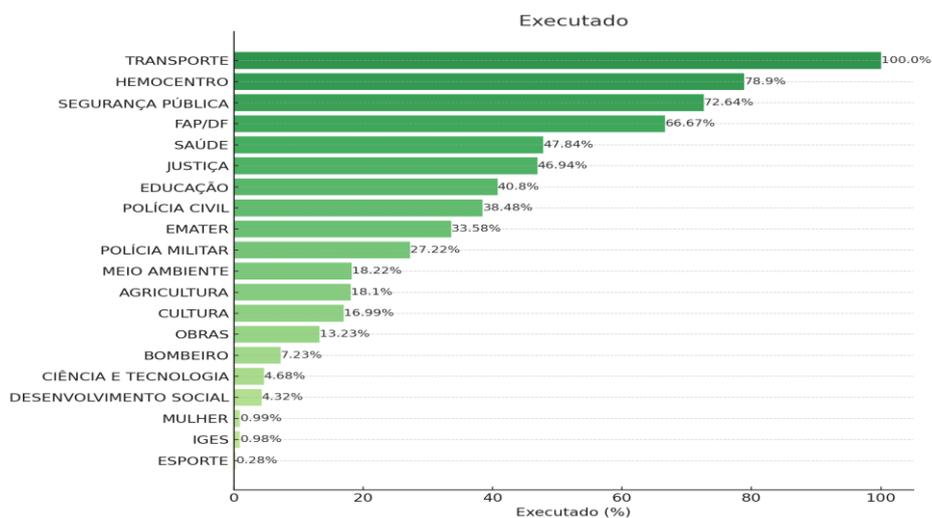
Segundo a planilha de acompanhamento de recursos federais da Secretaria de Relações Institucionais, abrangendo o período de 2011 a 2023, a proposta/convênio/contrato de repasse que encontra-se atualmente com o status "**executado**".

Este status indica que os convênios ou contratos de repasse foram concluídos com sucesso, e as pendências anteriormente existentes foram resolvidas, permitindo o avanço e a finalização do processo.

Este período, caracterizado por significativos investimentos em diversas áreas essenciais, como saúde, educação, infraestrutura, e desenvolvimento social, reflete o compromisso do governo com o progresso e a melhoria das condições de vida da população.

A execução bem-sucedida desses recursos demonstra a eficácia na gestão e aplicação dos fundos federais, contribuindo para a realização dos objetivos estratégicos nacionais e para o desenvolvimento sustentável do país.

Gráfico 8



Fonte: Secretaria de Relações Institucionais/Governo do Distrito Federal

O setor de Transporte destaca-se com uma execução de 100%, evidenciando que todos os recursos destinados foram plenamente aplicados. Isso pode indicar a conclusão bem-sucedida de projetos de infraestrutura essenciais para a melhoria da mobilidade urbana e rural, além de contribuir significativamente para o desenvolvimento econômico.

O Hemocentro e a Segurança Pública também apresentam altas taxas de execução, com 78,90% e 72,64%, respectivamente. Esses números sugerem uma forte ênfase na saúde pública e na segurança, áreas que impactam diretamente o bem-estar da população. A alta execução no Hemocentro pode refletir investimentos em infraestrutura de saúde, equipamentos e fornecimento de serviços essenciais à população, enquanto a Segurança Pública destaca a importância atribuída ao combate à criminalidade e à manutenção da ordem.

Outros setores como Saúde, Justiça e Educação, com execuções de 47,84%, 46,94% e 40,80%, respectivamente, mostram que, apesar dos desafios, uma parcela significativa dos recursos destinados a estas áreas foi utilizada. Isso demonstra o compromisso em atender às necessidades fundamentais da sociedade, como acesso à saúde, à justiça e à educação de qualidade.

No entanto, áreas como Esporte, IGES e Mulher, com execuções de 0,28%, 0,98% e 0,99%, respectivamente, apresentam as menores taxas de execução. Estes números podem indicar desafios na implementação de projetos ou a necessidade de revisão nas estratégias de aplicação dos recursos. A baixa execução nesses setores sugere a importância de avaliar os processos e mecanismos de gestão de recursos para garantir uma aplicação mais eficaz e eficiente dos fundos federais.

A análise dos recursos de origem federal, conforme detalhado pela Secretaria de Relações Institucionais, reflete o esforço contínuo e diversificado do governo na gestão e aplicação de fundos em variados setores da administração pública do Distrito Federal, entre 2011 e 2023. A execução desses recursos, atingindo índices significativos em setores como Administração Penitenciária, Bombeiros, e Trabalho, demonstra uma alocação de recursos focada em responder às urgências sociais, como segurança e emprego, que são cruciais para a estabilidade e desenvolvimento da sociedade.

Por outro lado, a observação das áreas com menor execução, como Esporte, IGES, e Mulher, ressalta a complexidade e os desafios na aplicação de recursos, sugerindo a necessidade de revisão e aprimoramento nas políticas de gestão. A variação nas taxas de execução destaca a complexa tessitura de prioridades, urgências, e capacidades institucionais que moldam a distribuição dos recursos federais.

A execução bem-sucedida em setores como Transporte, com 100% dos recursos aplicados, além de altas taxas em Hemocentro e Segurança Pública, ilustra o potencial impacto positivo dos investimentos federais quando efetivamente geridos. Estes exemplos de sucesso reforçam a importância da transparência, eficiência, e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, elementos fundamentais para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável e bem-estar da população.



TO

TO



A conclusão desta dissertação de mestrado, centrada na análise do empenho e aplicação dos recursos federais, ressalta a importância fundamental do empenho desses recursos no desenvolvimento e bem-estar da população. O encaminhamento adequado dos recursos federais, conforme examinado neste estudo, revela não apenas a necessidade crítica de investimentos em áreas estratégicas, mas também destaca o papel do empenho como um mecanismo essencial para a efetivação desses investimentos.

O empenho dos recursos federais, definido como o compromisso de pagamento antes da efetiva realização do gasto, é um estágio crucial no ciclo de gestão orçamentária. Ele garante que haja uma reserva específica de fundos para um determinado fim, refletindo uma promessa do governo de que os recursos serão utilizados conforme planejado. Essa etapa é essencial para a transparência e a responsabilidade na administração pública, pois delimita claramente o comprometimento do governo com projetos e políticas específicas, permitindo um acompanhamento mais eficaz da aplicação dos recursos e a avaliação dos resultados alcançados.

A análise realizada demonstrou a disparidade na execução dos recursos federais entre diferentes setores, com alguns alcançando altas taxas de execução, enquanto outros permanecem com significativas quantias em diligência ou com baixas taxas de execução. Essa variabilidade ressalta a complexidade inerente à gestão dos recursos públicos e a necessidade de um empenho eficaz para assegurar que os fundos sejam utilizados de maneira a maximizar o impacto positivo na sociedade.

O encaminhamento e o empenho de recursos federais para setores como Administração Penitenciária, Segurança Pública e Saúde destacam-se como exemplos de priorização governamental, respondendo a necessidades urgentes da população. Estes setores, que demonstraram altas taxas de execução, refletem o reconhecimento da importância de investimentos significativos para a promoção da segurança, do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos. Por outro

lado, a menor alocação de recursos para áreas como Esporte e Cultura aponta para a necessidade de reavaliação das prioridades ou de revisão dos mecanismos de gestão, a fim de assegurar uma distribuição mais equitativa dos investimentos federais.

A importância do empenho dos recursos federais transcende a simples alocação financeira, pois se relaciona diretamente com a capacidade do governo de cumprir suas promessas e objetivos estratégicos. Um empenho eficiente e bem direcionado é crucial para o avanço de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e a melhoria contínua da infraestrutura e dos serviços públicos. Além disso, o empenho demonstra o compromisso do governo com a implementação de projetos e políticas, servindo como um indicativo de seriedade e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, a transparência no processo de empenho e na gestão dos recursos federais emerge como um aspecto fundamental para a construção de uma relação de confiança entre o governo e a sociedade. A clareza na destinação dos recursos e a divulgação dos resultados alcançados são essenciais para o fortalecimento da democracia e para o engajamento cívico, permitindo que os cidadãos acompanhem e participem mais ativamente das decisões que afetam suas vidas.

Em suma, o empenho dos recursos federais desempenha um papel vital na eficácia da gestão pública, sendo indispensável para a realização de políticas públicas que atendam às necessidades da população. A análise conduzida nesta dissertação evidencia a complexidade da gestão orçamentária e a importância de mecanismos eficazes de planejamento, alocação e execução dos recursos. Para assegurar o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social, é imperativo que o governo mantenha um compromisso firme com a transparência, a eficiência e a equidade na aplicação dos recursos federais.

Através de um empenho consciente e direcionado, é possível maximizar o impacto dos investimentos públicos, promovendo melhorias significativas na qualidade de vida da população e fortalecendo as bases para um futuro mais próspero e inclusivo.

Estudos futuros podem testar a hipótese de que a qualidade da mão de obra afeta diretamente o nível de empenho dos recursos

federais no Distrito Federal. Portanto, investigar a correlação entre a capacitação dos servidores e a eficiência na aplicação dos recursos pode fornecer *insights* valiosos para aprimorar as práticas de gestão pública e otimizar a alocação de emendas federais.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*. 2021.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, jan. 2018, n. 25, p. 47-86.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera o art. 165 da Constituição Federal, para instituir o Orçamento Impositivo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em: 30 de janeiro de 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de setembro de 2019. Altera o art. 166 da Constituição Federal, para dispor sobre a execução das programações orçamentárias provenientes de emendas individuais, de comissões e do Poder Executivo que acresçam despesa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 30 de janeiro de 2024.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Gestão de Convênios. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2761/1/Apostila_Gest%C3%A3o_Conv%C3%AAnios.pdf. Acesso em: 30 de janeiro de 2024.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em: 30 de janeiro de 2024.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). *Governança orçamentária no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. Ciclo orçamentário brasileiro. Brasília: ENAP, 2019.

GADELHA, Sérgio Ricardo. Entendendo o Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2019.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2022.

GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. Conjuntura Econômica. Setembro de 2021.

LIENERT, Ian. "Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?" IMF Working Paper WP/09/254, International Monetary Fund, 2009.

Lipsky, M. (1980). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. Emendas Parlamentares. Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605525-emendas-parlamentares>. Acesso em: 10 de janeiro de 2023.

OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." In: Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociais, vol. 21, nº 83, 1981, p. 3-29.

RABETTI, Flávio Emílio. Manual de Captação de Recursos e Gestão de Convênios com o Governo Federal: Do Planejamento Estratégico ao Impacto de Gestão. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2022

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (Orgs.). Finanças Públicas: Da Contabilidade Criativa ao Resgate da Credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, Fabiano. "O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão." Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 45, 2001, p. 29-44.

SILVA, Francisco José Pereira da. Gestão de convênios para concedentes. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2016.



idn

Bo
pro
cit
ref
Nos
são

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO