

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**ESTUDO DE CASO DO CADERNO DE SUGESTÕES DE  
EMENDAS DISTRITAIS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
NO PERÍODO DE 2018 A 2023**

**ROSA CLEIA DA SILVA**

Brasília-DF, 2024

**ROSA CLEIA DA SILVA**

**ESTUDO DE CASO DO CADERNO DE SUGESTÕES DE  
EMENDAS DISTRITAIS DO GOVERNO DO DISTRITO  
FEDERAL NO PERÍODO DE 2018 A 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**

Professor Doutor Paulo Alexandre Batista de Castro

Brasília-DF 2024

## **ROSA CLEIA DA SILVA**

### **ESTUDO DE CASO DO CADERNO DE SUGESTÕES DE EMENDAS DISTRITAIS DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2018 A 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 04 / 06 / 2024

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro. - Orientador

---

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro (UFJF): Coorientador

---

Prof. Dra. Elianice Silva Castro (UNB): Avaliadora Externa

---

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho (IDP): Avaliador Interno

---

S586e Silva, Rosa Cleia da  
Estudo de caso do caderno de sugestões de emendas distritais do governo do distrito federal no período de 2018 a 2023 / Rosa Cleia da Silva. – Brasília: IDP, 2024.

131 p.  
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Administração Pública, Brasília, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro.

1. Execução Orçamentária. 2. Emendas Parlamentares. 3. Individuais Distritais. 4. Distribuição de Recurso. I. Título.

CDD: 341

---

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

## DEDICATORIA

Dedico este trabalho ao criador do universo, ao meu único Deus, por permitir a realização desse sonho, por me guiar nesta jornada e por todas as bênçãos recebidas.

À minha família por me acompanhar nesta trajetória, em especial ao meu marido Eduardo, meus filhos Guilherme e Luisa e aos meus pais Antônio e Cecília, por torcerem e acreditarem que eu pudesse alcançar mais um degrau no campo do conhecimento.

Aos meus colegas de trabalho da Secretaria Executiva de Finanças da Secretaria de Economia, por toda parceria. Registro aqui meu muito obrigado pela compreensão nestes dois anos de curso, em especial, aos meus chefes Thiago Conde, Milena Teles e Urias Fonceca, aos colegas Marco Aurélio, Anderson Silva, Silvano, Victor e a todos da UCEP, vocês são incríveis

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro, pela dedicação, compromisso e excelência na condução deste trabalho, pois foram fundamentais tanto para o meu crescimento acadêmico quanto profissional.

Agradeço aos demais professores do programa de mestrado que tive a oportunidade de compartilhar momentos valiosos e enriquecedores. Deixo aqui o meu muito obrigada por todo conhecimento transmitido, que muito contribuiu para ampliar meu entendimento nos temas abordados em aula.

Na oportunidade, estendo meus agradecimentos aos professores Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho, Dr. Jamir Calili Ribeiro e Dra. Elianice Silva Castro pela valiosa contribuição durante a qualificação do meu mestrado.

Agradeço também à equipe de apoio do IDP e aos meus incríveis colegas do curso de Mestrado, especialmente à Anna Cristina e às “meninas do grupo”, que tornaram essa experiência ainda mais especial, sobretudo no desenvolvimento e nas entregas dos trabalhos finais das disciplinas cursadas.

Expresso, ainda, minha gratidão à equipe de capacitação da SEEC e à Ana Samico pelo comprometimento com o aprendizado e capacitação dos servidores.

Por fim, agradeço a todos que, de algum modo, contribuíram para a conclusão dessa dissertação.

**“Sei estar abatido, e sei também ter abundância; em toda maneira, e em todas as coisas estou instruído, tanto a ter fartura como a ter fome, tanto a ter abundância como a padecer necessidade. Posso todas as coisas em Cristo que me fortalece”**

*Filipenses 4:11-13*  
*Bíblia Sagrada*

## RESUMO

A presente pesquisa tem como tema a gestão das emendas parlamentares individuais, com foco no estudo de caso do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais. Esse *Nudge*, elaborado pelo Governo do Distrito Federal atua como um guia e um incentivo para que os parlamentares realizem suas escolhas em projetos alinhados à resolução de problemas da sociedade. O estudo propõe-se a investigar em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais, considerando a alocação de recursos de emendas parlamentares priorizadas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações, no intervalo de 2018 a 2023. Utilizando uma abordagem qualitativa com suporte de natureza quantitativa e análise documental, a pesquisa analisa as emendas parlamentares individuais distritais, a partir das informações coletadas por meio dos sistemas SISCOPEP - Módulo Cidadão e do Caderno de Emendas Distritais. A pesquisa examina como ocorre a distribuição desses recursos e avalia se as emendas que apresentam semelhança com as sugestões do Caderno têm melhor desempenho na execução orçamentária. Além disso, investiga-se a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao instrumento. Os resultados confirmaram uma boa convergência entre o *Nudge* Caderno de Sugestões de Emendas e as emendas parlamentares individuais aprovadas na LOA, indicando uma melhor execução orçamentária das emendas relacionadas ao Caderno. No entanto, observa-se que, em relação às percepções dos membros do Poder Legislativo distrital sobre o Caderno, os resultados diferem em certa medida dos achados da pesquisa, sugerindo a necessidade de uma análise mais aprofundada dos fatores que influenciam as escolhas dos projetos de emendas à LOA.

**Palavras-chaves:** distribuição de recursos, execução orçamentária, emendas parlamentares individuais distritais, orçamento público, *nudge*, caderno de emendas, Distrito Federal.

## ABSTRACT

This research focuses on the management of individual parliamentary amendments, focusing on the case study of the District Amendment Suggestions Booklet. This Nudge, prepared by the Government of the Federal District, acts as a guide and an incentive for parliamentarians to make their choices in projects aligned with solving society's problems. The study proposes to investigate to what extent the projects proposed by the Government of the Federal District in the Amendment Suggestions Book converge with the priorities of district parliamentarians, considering the allocation of resources for parliamentary amendments prioritized in the Annual Budget Law and its amendments, in the range from 2018 to 2023. Using a qualitative approach supported by a quantitative nature and documentary analysis, the research analyzes individual district parliamentary amendments, based on information collected through the SISCONEP - Citizen Module and District Amendments Notebook systems. The research examines how these resources are distributed and assesses whether amendments that are similar to the Notebook's suggestions have better performance in budget execution. Furthermore, the perception of members of the District Legislative Branch in relation to the instrument is investigated. The results confirmed a good convergence between the Nudge Notebook of Suggestions for Amendments and the individual parliamentary amendments approved in the LOA, indicating better budgetary execution of the amendments related to the Notebook. However, it is observed that, in relation to the perceptions of members of the district Legislative Branch about the Caderno, the results differ to a certain extent from the research findings, suggesting the need for a more in-depth analysis of the factors that influence the choices of projects of amendments to the LOA.

**Keywords: resource distribution, budget execution, individual district parliamentary amendments, public budget, Nudge, Federal District..**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

DF	Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF
SEEC	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do DF
PPA	Plano Plurianual
SISCAEP	Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas
SISCONEP	Sistema de Controle de Emendas Parlamentares
SIGGO	Sistema Integrado de Gestão Governamental
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
EPI	Emenda Parlamentar Individual
SUTIC	Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC)
CeTIC	Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal
LAI	Lei de Acesso à Informação
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
RCL	Receita Corrente Líquida

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Processo Orçamentário	<b>33</b>
<b>Figura 2</b> Processo Orçamentário	<b>39</b>
<b>Figura 3</b> Receitas e Despesas	<b>39</b>
<b>Figura 4</b> Amostra do detalhamento das Emendas Parlamentares Distritais – Ano 2022	<b>74</b>
<b>Figura 5</b> Amostra do detalhamento das Emendas Parlamentares Distritais – Ano 2022	<b>74</b>
<b>Figura 6</b> Amostra de Sugestão de Emendas ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais	<b>75</b>

## QUADRO

### Quadro 1

Arcabouço legal relacionado ao orçamento público

.....32

### Quadro 2

- Funções Econômicas do Estado

.....35

### Quadro 3

Descrição dos princípios orçamentários

.....37

### Quadro 4

Fluxograma e Atribuições para execução das EPs

.....57

### Quadro 5

Procedimentos metodológicos por objetivo específico.

.....70

### Quadro 6

Detalhamento das informações contidas nos Sistemas de Gestão de Emendas Parlamentares Distritais

.....72

### Quadro 7

Dados da Lei Orçamentária Anual (2018 a 2023)

.....83

### Quadro 8

- Relação entre Objetivos Específicos x Questões do Questionário

.....102

### Quadro 9

Respostas provenientes da Questão Discursiva Aplicada Questionário

.....109

## LISTA DE GRÁFICOS

### Gráfico 1

Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2018  
.....85

### Gráfico 2

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno -2018  
.....85

### Gráfico 3

- Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas – 2018  
.....85

### Gráfico 4

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2018  
.....86

### Gráfico 5

- Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas em 2019  
.....87

### Gráfico 6

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno – 2019  
.....87

### Gráfico 7

Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas – 2019  
.....87

### Gráfico 8

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2019  
.....88

### Gráfico 9

- Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2020  
.....89

### Gráfico 10

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno -2020  
.....89

### Gráfico 11

- Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno -2020  
.....89

**Gráfico 12**

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2020

.....90

**Gráfico 13**

- Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2021

.....91

**Gráfico 14**

- Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno – 2021

.....91

**Gráfico 15**

- Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas – 2021

.....91

**Gráfico 16**

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2021

.....92

**Gráfico 17**

Distribuição de Recursos de Emendas LOA – 2022

.....93

**Gráfico 18**

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno – 2022

.....93

**Gráfico 19**

Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas – 2022

.....93

**Gráfico 20**- Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2022

.....93

**Gráfico 21**

Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2023

.....94

**Gráfico 22**

- Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno – 2023

.....95

**Gráfico 23**

Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas – 2023

.....95

**Gráfico 24**

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2023

.....**95**

**Gráfico 25**

Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas no período (2018 a 2023)

.....**96**

**Gráfico 26**

Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2018 a 2023

.....**97**

**Gráfico 27**

Proporção de Emendas Relacionadas ou não ao Caderno de Sugestões de Emendas

.....**98**

**Gráfico 28**

Execução de Emendas Parlamentares Individuais – 2018 a 2023

.....**100**



## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Questionário: Visão Geral dos Resultados

.....103

### **Tabela 2**

Questionário: Visão Geral dos Resultados

.....104

### **Tabela 3**

Questionário: Visão Geral dos Resultados

.....105

### **Tabela 4**

Questionário: Visão Geral dos Resultados

.....107



# SUMÁRIO

## 1 INTRODUÇÃO ..... 20

1.1. Contextualização. ....	20
1.2. Apresentação do Problema de Pesquisa. ....	24
1.3. Enunciação dos Objetivos. ....	24
1.3.1. Geral ..... ..	24
1.3.2. Específicos..... ..	25
1.4. Justificativa..... ..	25

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO..... 29

2.1. O Orçamento Público..... ..	29
2.1.1. História e Conceito. ....	29
2.1.2. Princípios Orçamentários. ....	35
2.1.3. Fundamentos do Orçamento-Programa. ....	38
2.1.4. Emendas Parlamentares ao Orçamento. ....	40
2.2. O orçamento na dinâmica política de coalizão..... ..	44
2.2.1. Presidencialismo de coalizão..... ..	44
2.2.2. Emendas parlamentares e sistema de incentivo <i>Pork Barrel</i> ..... ..	46
2.3. O conceito <i>Nudge</i> e sua relevância na Administração Pública..... ..	49
2.4. A importância da governança para as políticas públicas..... ..	51
2.5. Emendas Parlamentares Individuais Distritais..... ..	53
2.5.1. Sistemas Corporativos. ....	58
2.5.2. Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP..... ..	59
2.5.3. SISCONEP – Módulo Cidadão. ....	61
2.5.4. Sistema de Proposta ao Caderno de Emendas – SISCAEP: Caderno de Sugestões de Emendas Distritais e sua relação com o conceito <i>Nudge</i> e a Governança Pública. ....	61



**3 METODOLOGIA..... 68**

3.1. Da Natureza e Abordagem da Pesquisa. .... **68**

3.2. Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta. .... **69**

3.3. Da Análise dos Dados e Verificação da Hipótese. .... **76**

**4 HIPÓTESES DO ESTUDO..... 79**

**5 RESULTADOS E DISCUSSÕES..... 82**

**6 CONCLUSÃO..... 114**

**7 REFERÊNCIAS..... 118**





## 1

# INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

instrumento de grande relevância no cenário político, econômico e social no Brasil.

No contexto do Distrito Federal, as emendas parlamentares individuais desempenham um papel essencial no estabelecimento de relações institucionais, governamentais e no processo orçamentário entre os poderes Executivo e Legislativo. Essas emendas são utilizadas para alocação de recursos públicos em áreas diversas, tais como saúde, educação, infraestrutura, segurança, meio ambiente, entre outras, possibilitando aos parlamentares exercerem sua função representativa ao direcionar recursos para atender demandas específicas de suas bases eleitorais ou do interesse público.

Para tanto, a alocação desses recursos ocorre em conformidade com o processo orçamentário estabelecido pela Constituição Federal e recepcionado no Distrito Federal por meio da Lei Orgânica do DF (LODF). Periodicamente, o Governo do Distrito Federal (GDF) elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com base nas diretrizes delineadas no Plano Plurianual (PPA), desempenhando um papel preponderante e articulador junto ao Poder Legislativo Local.

As emendas parlamentares distritais desempenham um importante papel no contexto orçamentário do Governo do Distrito Federal (GDF). Para o exercício de 2023, a projeção da receita do governo, conforme estabelecido na Lei 7.212 de 30 de dezembro de 2022, foi de R\$ 34.397.008.718,00. Desse montante, e em obediência ao disposto no Art. 150. [...] § 15 da Lei Orgânica do Distrito Federal, as emendas individuais à LOA são aprovadas até o limite de 2% da receita corrente líquida nele estimada (Brasília, 1993).

A título de exemplo, para exercício financeiro de 2023 cada distrital teve direito a R\$ 25.017.350,00. Esses recursos são partilhados entre os 24 deputados distritais e alocadas na ocasião da elaboração da

Lei Orçamentária Anual. É cogente salientar que a alocação desses recursos destinados às EPIs, transcende as preferências políticas e partidárias, uma vez que são conduzidas de maneira discricionária pelos parlamentares, mas em consonância com LDO, LOA e demais normas orçamentárias.

Durante o processo de elaboração e proposição das peças orçamentárias, o Poder Executivo desempenha papel preponderante e articulador junto ao Poder Legislativo Local, que é o poder responsável por apreciar, alterar e aprovar o orçamento mediante a apresentação das Emendas Parlamentares.

Diante desse cenário e no propósito de promover uma utilização mais estratégica dos recursos públicos, o Governo do Distrito Federal implementou em 2017 o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, o qual foi regulamentado por meio do Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, posteriormente revogado pelo Decreto nº 43.360, de 25 de maio de 2022.

Esse instrumento foi concebido como um mecanismo de estímulo para que os parlamentares possam orientar suas escolhas legislativas para projetos alinhados à resolução de questões sociais e econômicas no DF (Brasília, 2018; 2022). Por conseguinte, o Caderno de Emendas é apresentado aos parlamentares distritais durante a análise da LOA e na submissão de emendas ao orçamento, e tem como escopo a captação de recursos junto aos parlamentares distritais, ao conter um conjunto de ações realizáveis, alinhadas às demandas da sociedade e com o planejamento orçamentário do governo do DF. Dessa maneira, o Caderno atua como um guia e um incentivo para que os parlamentares realizem suas escolhas em projetos alinhados à resolução de problemas da sociedade.

Os autores Thaler e Sunstein (2019, p. 15), argumentam em seu livro *“Nudge - Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade”*:

Se empresas privadas ou funcionários públicos acreditam que determinada política produz resultados melhores, podem muito bem escolhê-la como padrão e, assim, exercer forte influência sobre o resultado [...] estabelecer opções-padrão e adotar outras estratégias semelhantes, aparentemente triviais [...] são estratégias que podem surtir efeito considerável — por exemplo, redução de gastos.

Assim, o Caderno de Sugestões de Emendas se posiciona como uma “intervenção barata e de fácil implementação que altera o contexto em que o agente toma suas decisões de forma a influenciá-lo – dando um “empurrão” - a reproduzir certos comportamento sem, todavia, retirar ou restringir as escolhas disponíveis” (Thaler; Sunstein, *apud* Saraiva, 2021).

Alguns estados da Federação, a exemplo de Santa Catarina, Sergipe e Rio Grande do Sul, São Paulo adotam o uso do Caderno de Emendas para captação de recursos no âmbito Federal. Não obstante, o Distrito Federal adota o uso de dois tipos de Caderno de Emendas. O primeiro deles é destinado à captação de recursos junto aos parlamentares federais, enquanto o segundo, objeto deste estudo, é voltado à captação de recursos junto aos parlamentares distritais.

O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais tem como propósito influenciar as escolhas dos parlamentares, direcionando-os a alocar recursos em projetos sugeridos pelo Executivo Local.

Como consequência desse processo, manifesta-se a expectativa de que os parlamentares tomem suas decisões de alocação de recursos considerando os projetos alinhados com as prioridades estabelecidas pelo governo.

Carnut *et al.* (2021, p. 468) considera que "as emendas parlamentares, em alguma medida, reorientam os recursos públicos para interesses diversos daqueles planejados de forma técnica e disputados coletivamente, podendo ser um instrumento de captura do orçamento para fins particulares", o que pode resultar em um distanciamento das prioridades estabelecidas pelo governo.

Ferejohn (1974), argumenta que as emendas parlamentares são um exemplo claro do fenômeno conhecido como *Pork Barrel*. O autor argumenta que tais políticas manifestam um padrão de comportamento distributivo, no qual os parlamentares direcionam recursos públicos para beneficiar suas bases eleitorais ou regiões específicas, utilizando esses recursos de forma estratégica para incentivar o apoio eleitoral e aumentar as chances de sucesso em eleições futuras. Por outro lado, Braga (2002, *apud* Figueiredo e Limongi, 2008) destaca que as emendas parlamentares não se resumem simplesmente a um mecanismo de moeda de troca. Elas

transcendem a mera caracterização como um mecanismo de permuta, inserindo-se em um processo complexo e influenciado por diversos fatores.

Adicionalmente, o Caderno de Sugestões de Emendas também pode ser compreendido como um instrumento de governança que busca promover uma utilização mais estratégica dos recursos orçamentários, além de fortalecer a coerência entre as ações parlamentares e as metas governamentais do GDF, considerando a discricionariedade dos parlamentares na alocação desses recursos.

Araújo (2002) discorre que a governança é a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas, sendo os agentes públicos ou servidores do Estado a fonte dessa governança, por possibilitarem a formulação/ implementação correta das políticas públicas.

Martins e Marini (2014) consideram que o “processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre os agentes públicos e provados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho” são fundamentais para a boa governança.

Apesar do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais ser disponibilizado aos parlamentares distritais desde 2017, abrangendo o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018, e anos subsequentes, ainda não foram conduzidos estudos para analisar a contribuição desse instrumento de gestão e verificar se ele tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de recursos de emendas aprovados na LOA e suas alterações. Essa ausência de investigação no campo do conhecimento foi identificada após uma extensa busca em bancos de pesquisas acadêmicas.

Dada essa lacuna no conhecimento, o presente estudo tem como propósito responder à seguinte indagação: em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações, no período de 2018 a 2023?

Em síntese, o objetivo central da pesquisa consiste em verificar se Caderno de Sugestões de Emendas Distritais tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de

recursos de emendas distritais priorizadas na LOA pelos legisladores, e investigar a extensão da convergência entre esses dois instrumentos de gestão.

É importante ressaltar que as sugestões de emendas são feitas unilateralmente pelo Executivo Local, que atua como arquiteto das escolhas, sem considerar a plataforma política dos parlamentares e outros aspectos. Assim, compreender em que medida ocorre a convergência entre as iniciativas do governo e as prioridades legislativas trará uma importante contribuição para aprimorar o processo de formulação desse instrumento.

Adicionalmente, pretende-se verificar como ocorre a distribuição desses recursos por áreas temáticas dispostas no Plano Plurianual, a saber: I – Saúde; II – Segurança; III – Educação; IV – Desenvolvimento Econômico; V – Desenvolvimento Social; VI – Desenvolvimento Territorial; VII – Meio Ambiente; VIII – Gestão e Estratégia, demonstrando ainda a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA e suas alterações. O estudo também permitirá verificar se as emendas incluídas na LOA, que apresentaram confluência com o Caderno de Emendas, demonstraram melhor execução no orçamento no intervalo temporal de 2018 a 2023.

Para alcançar esses objetivos, o estudo concentra-se exclusivamente nas emendas parlamentares individuais distritais individuais - EPIs, excluindo as emendas apresentadas pela Mesa Diretora, bancada ou comissão.

## **1.2 Apresentação do Problema de Pesquisa**

Em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária anual e suas alterações, no período de 2018 a 2023?

## **1.3 Enunciação dos Objetivos**

### **1.3.1 Geral**

Analisar se o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de recursos de emendas parlamentares priorizadas na LOA, e investigar a extensão da convergência entre esses dois instrumentos de gestão.

### **1.3.2 Específicos**

I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual, em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas Distritais que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA.

III Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno de Sugestões de Emendas distritais, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária.

IV – Investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

### **1.4. Justificativa**

Desde 2017, o Executivo Local tem fornecido aos parlamentares do Distrito Federal o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, visando influenciar a alocação de recursos de emendas distritais para projetos prioritários do Governo durante processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais representa um esforço cooperativo entre as Unidades Executoras do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Economia e a Casa Civil, com a finalidade de disponibilizar aos parlamentares distritais um conjunto de ações alinhadas com as demandas da sociedade e as prioridades do governo estabelecidas no PPA. Essas ações, voltadas para o desenvolvimento econômico e social do DF, passam por um processo prévio de análise técnica e avaliação de viabilidade para o período de um ano.

Contudo, até o presente momento, não há evidências da condução de estudos, a partir da perspectiva do poder Executivo para verificar se os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas têm convergido com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária anual.

Nesse contexto, a presente pesquisa emerge em função da sua relevância para o campo da administração pública, objetivando analisar em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária anual e suas alterações.

Para o desenvolvimento da pesquisa, optou-se por delimitar as emendas parlamentares distritais individuais identificadas pelo Iduso - 6, cujas despesas orçamentárias estejam classificadas nas Categorias Econômicas de Despesas de Capital (4-Investimento) e Despesas Correntes (3-Outras Despesas), na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal, no período de 2018 a 2023.

As Emendas direcionadas a Despesas de Capital contribuem diretamente para o desenvolvimento e crescimento econômico do Distrito Federal, uma vez que estão direcionadas para a produção e geração de novos bens ou serviços que cooperem para a formação ou aquisição de bens de capital, como obras públicas, equipamentos e instalações, material permanente, aquisição de veículos, entre outros. Por outro lado, as Despesas de Correntes, desempenham um papel crucial na manutenção e funcionamento dos serviços públicos essenciais como educação, saúde, assistência social, capacitação, entre outros serviços. Assim, a diferenciação entre essas categorias é de suma importância, por refletirem abordagens diferenciadas no uso dos recursos públicos para o desenvolvimento e bem-estar da população do Distrito Federal.

Por fim, os resultados desse trabalho podem servir como fonte de informações para estudantes, pesquisadores e demais interessados que lidam com orçamento público, especialmente no contexto das emendas parlamentares. Além disso, a escassez de literatura sobre o tema em pauta, no âmbito local, ressalta a relevância dos achados desse estudo, oferecendo perspectivas e dados que possam colaborar e enriquecer futuras investigações. Adicionalmente, essas descobertas podem contribuir para a formulação de políticas públicas mais efetivas

e embasadas cientificamente, de modo a auxiliar a melhoria do processo de alocação de recursos e no aprimoramento da gestão orçamentária no âmbito das emendas parlamentares distritais.



# 2

## REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. O Orçamento Público

#### 2.1.1. História e Conceito

No Brasil, desde o século XIX, a história e conceito do orçamento público passaram por transformações. Com a promulgação da Constituição de 1824, conhecida como Constituição Imperial, o Poder Executivo previu pela primeira vez a elaboração da lei orçamentária brasileira. Entretanto, sua implementação foi frustrada devido à existência de normas conflitantes e a frágeis mecanismos de arrecadação tributária (Gadelha, 2017).

As Constituições subsequentes, como as de 1891, de 1934, 1937, 1946, 1967 introduziram mudanças expressivas no âmbito das questões orçamentárias. Nesses períodos, é possível identificar momentos de maior centralização do poder orçamentário, como ocorreu durante o regime autoritário do Estado Novo e o regime militar, nos quais houve um controle mais rígido das finanças públicas. Contudo, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), marco do processo de redemocratização do país, que se estabeleceu de forma definitiva, em um formato republicano, o planejamento orçamentário nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nessa nova configuração, a elaboração do orçamento passou a ser de responsabilidade do Poder Executivo, conforme estabelecido pela CF/88, a qual elabora e promulga, periodicamente, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Gadelha, 2017). Essa inovação possibilitou a integração do planejamento com a execução dos recursos orçamentários, estabelecendo uma conexão direta entre as três ferramentas de gestão do orçamento, conforme disposto nos artigos 165 a 169, da Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988).

Em 2022, o Ministério da Economia descreveu o PPA como uma ferramenta central de planejamento orçamentário governamental de médio prazo. Nesse instrumento jurídico, estão contempladas as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, nos quais

o governo federal direciona seus esforços, a partir de uma atuação estratégica, tática e operacional para o alcance dos objetivos e metas definidos de acordo com a agenda do governo:

O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor [...] durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2022).

Outras duas estruturas essenciais previstas pela CF/88 e que dão suporte à elaboração e à execução orçamentária são: a LDO e LOA, ambas, discutidas e aprovadas anualmente, de acordo com as prioridades do governo para o exercício subsequente.

Para Gadelha (2017, *apud* Brasil, 1988), a LDO funciona como um elo entre o PPA e a LOA. O autor a descreve como uma “norma que estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento), orienta LOA, dispõe sobre mudanças na legislação tributária, [...] e define as metas fiscais”. Por outro lado, a LOA representa o “orçamento propriamente dito [...] trazendo a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos”.

Assim, conforme disposto no Art. 165, § 5º da Constituição Federal, a LOA compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e orçamento da seguridade social, conforme transcrito:

§ 5º **A lei orçamentária anual compreenderá:**

- I - **o orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - **o orçamento de investimento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - **o orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (Brasil, 1988, grifo nosso).

A CF/88 estabelece, ainda, que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital [...], e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988).

Para Giacomoni (2009, p. 53):

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimento previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

Desse modo, o orçamento público, além de peça legal da administração, tornou-se amplamente reconhecido como instrumento de planejamento de extrema relevância para o funcionamento do Estado Brasileiro e para as relações entre o Estado, a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo. Tal reconhecimento se fundamenta na sua capacidade de descrever e contemplar os recursos a serem utilizados pelo governo, bem como suas aplicações voltadas para o benefício da sociedade. No Brasil, o orçamento público possui caráter misto, haja vista as competências de elaboração e envio da proposta orçamentária ao poder legislativo para discussão e aprovação, ser de responsabilidade do poder executivo. (Giacomoni, 2009, p. 207).

Adicionalmente, é importante ressaltar que, embora a Constituição Federal defina a responsabilidade do Poder Executivo na elaboração do orçamento, faz-se necessária a existência de um arcabouço legal complementar que estabeleça orientações, regras e procedimentos a serem observadas pelos agentes públicos durante todas as etapas do orçamento público, desde a sua elaboração até a execução e controle. No Quadro 1, são apresentadas as principais normas que compõem essa base legal do orçamento público:

**Quadro 1 – Arcabouço legal relacionado ao orçamento público**

<b>Constituição Federal de 1988</b>	Dispositivo Legal: Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas); Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35; Criação dos instrumentos legais: plano plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).
	Objetivo: Instituir os dispositivos constitucionais que tratam de matéria orçamentária de caráter de NORMA GERAL, devendo, no que for aplicável, ser observados por todos os entes da Federação.
<b>Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)</b>	Dispositivo Legal: Regulamenta o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas no país.
	Objetivo: Condicionar a ação dos governantes aos limites estritos de sua efetiva capacidade de gasto, de forma a prevenir déficits fiscais e o consequente descontrole das contas públicas.
<b>Lei 4.320/1964 (Acolhida com status de Lei Complementar pela CF/1988)</b>	Dispositivo Legal: Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso XV, letra b, da Constituição Federal de 1988.
	Objetivo: Estimular o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade dos seus agentes.
<b>Decreto-Lei 200/1967</b>	Dispositivo Legal: Em seu artigo 7º, já definia o orçamento público como um dos quatro instrumentos básicos do planejamento, ao lado dos planos e programas nacionais, setoriais e regionais, do programa de governo e da programação financeira.
	Objetivo: Modernizar a administração pública por meio da utilização de instrumentos gerenciais de gestão, normatiza e padroniza procedimentos nas áreas de pessoal, compras governamentais e execução orçamentária.

Fonte: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo%201%20-%20Entendendo%20o%20Orçamento%20Publico.pdf>. Acesso em: 14 de maio 2023.

Segundo Rezende e Cunha (2013, p. 01, *apud* Borges *et al.*, 2023), a instituição das leis orçamentárias possibilita o planejamento, a direção e o controle da administração pública, uma vez que permite tornar o processo orçamentário participativo e democrático para a alocação de recursos financeiros disponíveis ao governo nas

prioridades econômicas, sociais e políticas públicas estabelecidas para um determinado período, seguindo o ciclo orçamentário.

Assim, se faz necessário compreender como é estruturado esse processo ou ciclo orçamentário do país, bem como as suas etapas: que compreende desde a elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; até o controle de avaliação da execução orçamentária.

A Figura 1, ilustra como ocorre a dinâmica do processo orçamentário, ou ciclo:

**Figura 1** – Processo Orçamentário



Elaborado pela autora (Giacomoni, 2009, p. 207)

No que tange aos conceitos sobre o orçamento público, Giacomoni (2009, p.54), arrazoa que o orçamento “é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. Seu conceito tem sofrido mudanças ao longo do tempo, em decorrência da evolução de funções”. Pires (2011, p. 29) também considera que “o orçamento é um conceito amplo, que abarca a compreensão de mais aspectos do que os envolvidos nas leis orçamentárias”.

Vale destacar que, o modelo de planejamento e de integração entre planejamento e orçamento, cujos planos são estipulados de longo e médio prazo, tem sido objeto de críticas por parte de especialista, especialmente quando aplicado em países subdesenvolvidos e politicamente instáveis (Giacomoni, 2009, p. 209)

Na opinião de Waterston (*apud* Giacomoni, 2009), esse tipo de orçamento convencional inviabiliza resultados satisfatórios, especialmente nas áreas sociais. Waterston ainda argumenta que “a solução está em aplicar um método de planejamento centrado nos

problemas que devem ser resolvidos”, ou seja, as etapas do processo de planejamento estariam focadas nos problemas em si, em vez de seguir a abordagem convencional atualmente adotada. Concordando com essa visão, especialista Wildavsky (*apud* Giacomoni, 2009) afirma que o orçamento apresenta pouca flexibilidade, sendo basicamente uma repetição do ano anterior para o seguinte exercício, caracterizando uma abordagem meramente incremental.

No que diz respeito à evolução conceitual do orçamento, Giacomoni (2009, p. 54 a 55), a classifica em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno. O orçamento tradicional assumia uma posição secundária e neutra acerca do aspecto econômico, classificando o controle das despesas do Estado por unidades administrativas e por objeto ou item de despesa, atuando meramente como um instrumento contábil, destarte de quais quer incremento, cuja função principal era o controle político. Enquanto, o orçamento moderno abrange os elementos conceituais do orçamento de desempenho como a apresentação de propósitos objetivos para a realização das despesas, a responsabilização dos agentes e foco nos resultados; do orçamento de base zero no qual as despesas são detalhadas e justificadas anualmente, onde se percebe as ações de um programa como unidades de decisão, com alocação de recursos avaliada em pacotes de decisão, a fim de priorizar a alocação de recursos de forma eficiente; e do orçamento-programa, que compreende objetivos e propósitos para uso dos recursos orçamentários, utilizando-se de programas de trabalho e planejamento, além de relacionar os objetivos, metas, recursos e estruturas de execução, com foco nos resultados (Giacomoni, 2009, p.55 a 61 e 162).

De todo modo, o governo brasileiro utiliza o modelo de orçamento-programa para gerir suas finanças. Esse modelo adota o critério funcional-programático, em que as despesas são estruturadas em programas, integrando o planejamento e o orçamento. Desse modo assumindo, ainda, a uma função de instrumento de governança (Giacomoni, 2009, p.55 a 61 e 162).

Esse modelo orçamentário teve origem a partir da experiência norte-americana com a implementação do orçamento baseado em desempenho. No final da década de 1950, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu encontros e palestras para disseminar as técnicas do orçamento baseado em desempenho entre seus países-

membros. Como resultado desses esforços, surgiu o desenvolvimento do denominado orçamento por programas e conquistas e foi introduzido no país, por meio da Lei 4.320, de 17 de março de 1964 e do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Giacomoni, 2009, p.55 a 61 e 160).

Essa evolução conceitual do orçamento público acompanhou as transformações no sistema econômico em todo o mundo, especialmente após o início do século XX, em decorrência de fatos históricos como a depressão da década de 1930, as Primeira e Segunda Guerras Mundiais e seus respectivos efeitos. Nesse contexto, o Estado deixou de adotar uma posição neutra e passou a ter uma abordagem mais estratégica, intervencionista e regulatória, levando em consideração não apenas a gestão financeira, mas também os objetivos sociais, econômicos e políticos do Estado. Conseqüentemente, houve uma ampliação das atribuições do Estado, que englobam as funções alocativa, distributiva e estabilizadora, detalhadas no Quadro 2.

Essa mudança de perspectiva teve como objetivo corrigir desequilíbrios, mitigar as desigualdades e, ainda, redefinir o papel dos governos na política fiscal e nas funções do Estado, visando tanto o desenvolvimento socioeconômico quanto o bem-estar social.

Quadro 2 – Funções Econômicas do Estado	
<b>Alocativa</b>	Foco no fornecimento de bens e serviços públicos, isto é, na “provisão” daquilo que, não necessariamente, é produzido pelo governo, contudo financiado pelo orçamento público. (ex: investimento em infraestrutura; subsídios ao trigo e leite etc.);
<b>Distributiva</b>	Associada a ajustes na distribuição de renda (correção das falhas de mercado), cabendo a sociedade definir o que considera níveis justos de distribuição de renda e riqueza, posto que a melhoria de uns é feita às expensas de outros (política e filosofia social).
<b>Estabilizadora</b>	Ação estatal sobre a demanda agregada, cujo sistema fiscal embute reações automáticas na disposição de gastar dos consumidores (ex: mudança da alíquota tributária; implantação de programas de obras públicas; controle da taxa de câmbio etc.).

Fonte:

[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4\\_Livro\\_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf). Acesso em: 17 de maio 2023.

## 2.1.2. Princípios Orçamentários

É amplamente conhecido que a CF/88 é uma das principais fontes dos princípios norteadores da administração pública. Os princípios orçamentários, por sua vez, atuam como guias que devem ser observados em todas as etapas do ciclo orçamentário devido à sua natureza impositiva.

Giacomoni (*apud* Aragão, 2020) descreve os princípios orçamentários como sendo:

Um conjunto de regras com o propósito de aumentar a consistência orçamentária, visando o controle parlamentar sobre os executivos. Desde seus primórdios a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de **sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos**. Essas regras (princípios) receberam grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica e, alguns deles chegaram até os dias de hoje incorporados à legislação (grifo nosso).

Assim, os princípios orçamentários estabelecem premissas de forma a garantir que os recursos públicos sejam alocados de forma consistente e harmônica com os interesses da sociedade, além de auxiliar o controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.

Complementarmente à Constituição Federal, os princípios orçamentários também estão dispostos no arcabouço legal relacionado ao orçamento público, conforme ilustrado no Quadro 1 desse estudo, que engloba legislações como a Lei. 4.320/1964, a Lei 101/2000, o Decreto-Lei 200/1967, entre outras normas que compõem essa base legal (Brasil, 1964;1967).

Giacomoni (2009, p. 63 a 83) destaca os princípios da unidade, universalidade, orçamento bruto, anualidade ou periodicidade, da não-afetação das receitas, especialização, exclusividade, equilíbrio, como um conjunto de regras orientadoras que auxiliam o poder Legislativo no controle do Executivo.

Com a finalidade de proporcionar uma compreensão mais abrangente dos princípios orçamentários mencionados anteriormente, o Quadro 3, apresenta, uma descrição detalhada dessas regras evidenciando sua importância para gestão governamental desde os primórdios, bem como sua relevância para administração pública moderna.

<b>Quadro 3 – Descrição dos princípios orçamentários</b>		
<b>PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS</b>	<b>UNIDADE</b>	Estabelece que toda a programação dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento deve estar contida na LOA, ou seja, em um único diploma legal, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.
	<b>UNIVERSALIDADE</b>	Princípio segundo o qual a LOA deve compreender todas as receitas e despesas orçamentárias de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.
	<b>ORÇAMENTO BRUTO</b>	Segundo o qual a LOA deve registrar as receitas e as despesas pelo valor total e bruto, sendo vedadas quaisquer deduções.
	<b>ANUALIDADE OU PERIODICIDADE</b>	Estabelece que as autorizações de despesa valem para um período limitado, nos seguintes termos: para a LOA, é o exercício financeiro; para os créditos adicionais abertos, é até o final do exercício financeiro; e para os créditos reabertos, é até o final do exercício financeiro de reabertura.
	<b>NÃO-AFETAÇÃO DAS RECEITAS</b>	Segundo o qual é vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas na CF.
	<b>ESPECIALIZAÇÃO</b>	Segundo o qual a receita e a despesa públicas devem constar do orçamento com nível satisfatório de especificação ou discriminação, isto é, devem ser autorizadas pelo Legislativo não em bloco, mas em detalhe. A discriminação da despesa, quanto à sua natureza, faz-se, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.
	<b>EXCLUSIVIDADE</b>	Estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita (ARO), nos termos da lei.
	<b>EQUILÍBRIO</b>	Segundo o qual, na LOA, o montante das despesas não pode ser superior ao das receitas.

Fonte: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio\\_orcamentario](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio_orcamentario). Acesso em: 17 maio 2023.

### 2.1.3. Fundamentos do Orçamento-Programa

Introduzido no Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a norma instituiu, em seu Art. 16 (Brasil, 1967), a obrigatoriedade da elaboração anual de “um orçamento-programa como plano de ação do governo, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual” (Brasil, 1988), observando os princípios fundamentais das atividades da Administração, quais sejam: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de competência e Controle (Brasil, 1967). Posteriormente a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, instituiu a classificação funcional-programática ao PPA, abrangendo cada governo e esfera da federação.

Considerado como um modelo abrangente de planejamento das atividades do Estado, “o orçamento-programa é um instrumento de gestão pública, tanto na perspectiva da contabilidade pública quanto do planejamento, da implantação, da execução e do controle das políticas públicas”. Esse modelo é fundamentado em elementos essenciais, conforme Giacomoni (*apud* Nunes, p, 429) destaca:

- i) **os objetivos** perseguidos pela instituição e cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; ii) **os programas**, como instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização desses objetivos;
- iii) **os custos dos programas**, medidos por meio de identificação dos meios e insumos necessários para obtenção dos resultados; e, iv) **as medidas de desempenho**, das realizações e dos esforços despendidos na execução dos programas. [...] Conforme explica Giacomoni, **o elemento principal da estrutura do orçamento-programa é o Programa**, que abrange o planejamento e a administração, podendo ser entendido, de forma geral, como o “campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim” (Giacomoni, 2012, p. 173). **Outro elemento essencial é a atividade**, definida pela ONU como uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa (grifo nosso).

A Figura 2, apresenta uma representação simplificada do modelo de orçamento-programa. Destaca-se que, essa técnica orçamentária permite a adequada alocação de recursos provenientes de receitas correntes e de capital para as atividades governamentais. Seu enfoque ultrapassa a simples previsão de receitas e estimativas de

despesas, conferindo primazia à programação do trabalho governamental, orientada à consecução de resultados (Nunes, 2015, p. 425), conforme detalhamento ilustrado na Figura 3.

**Figura 2** – Modelo de dinâmica do orçamento – programa



Fonte: <https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/cor/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

**Figura 3** – Receitas e Despesas



Fonte: <https://www.unifal-mg.edu.br/planejamento/cor/>

Segundo Sanches (*apud*, Fernandes, 2019, p. 39) o orçamento-programa se destaca dos demais devido à sua capacidade singular de articular de forma integrada o planejamento e o orçamento:

O orçamento-programa se distingue de outros modelos por promover a integração entre o planejamento e orçamento, dando ênfase aos aspectos administrativos e do planejamento, e atua como elo integrador entre o PPA e a LOA, uma vez que visa o alcance dos objetivos e metas, considerando os custos dos programas. Esse método utiliza a sistemática de indicadores para o acompanhamento e medição do trabalho e dos resultados, o que possibilita maior controle. Contudo esse método exige dos gestores públicos.

Giacomoni (2009, p. 161) destaca que ao longo dos últimos vinte anos, o orçamento-programa no Brasil tem gradualmente perdido “as características de organicidade existentes no modelo da ONU e, pelas contribuições de diversas correntes incorporou novos conceitos [...] distanciando do modelo original proposto” o que resulta na perda de seus propósitos fundamentais e na aproximação do formato tradicional de orçamento.

Além disso, o autor levanta outra questão que surge após a implementação do critério classificação programática, que busca traduzir os objetivos do governo em funções, programas e ações específicas. Essa questão diz respeito à dificuldade de medição dos resultados, o que evidencia uma limitação para a identificação dos produtos finais no contexto do orçamento-programa.

#### **2.1.4. Emendas Parlamentares ao Orçamento**

A gestão das finanças governamentais passou por muitos avanços ao longo do tempo. A CF/88 estabeleceu um novo paradigma para o processo orçamentário, enfatizando a democratização e a transparência na definição, alocação e execução dos recursos públicos.

Dentre as mudanças trazidas pela Constituição, destaca-se a devolução ao poder Legislativo do direito de participar ativamente da elaboração do orçamento e de propor emenda à despesa no projeto de lei orçamentária anual. Nesse sentido, as emendas referem-se a proposições legislativas formuladas por deputados federais, estaduais e senadores, durante a tramitação das peças orçamentárias PPA, LDO e LOA.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados “Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* e do inciso I do art. 138” (Brasil, 1989), elas podem ser:

§ 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. 57 Redação adaptada aos termos da Resolução no 15, de 1996. 120

§ 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição.

§ 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

§ 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

§ 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente.

§ 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição.

Esse mecanismo permite ao Legislativo analisar e avaliar a proposta orçamentária apresentada pelo poder executivo, bem como acrescentar novas programações orçamentárias, contribuindo para determinar como os recursos serão gastos. Além disso, proporciona aos parlamentares a oportunidade para o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e orçamento, bem como ajustar um projeto em análise no PLOA, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas, valendo-se de sua representatividade política para descentralizar e direcionar recursos com vistas a atender às demandas de seus eleitores.

O Art. 166, § 3º estabelece que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
  - II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
    - a) dotações para pessoal e seus encargos;
    - b) serviço da dívida;
    - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
  - III - sejam relacionadas:
    - a) com a correção de erros ou omissões; ou
    - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
- § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.
- [...] § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (Brasil, 1988).

Do montante de 2% da RCL, limite ao qual se refere o § 9º do artigo supracitado, é cogente ressaltar que 1,55% correspondem às emendas de Deputados, enquanto 0,45% correspondem às emendas de Senadores, conforme disposto no § 9º-A, do Art.166 da CF (Brasil, 1988). Desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, em 17 de março de 2015, as emendas individuais se tornaram impositivas, com

execução obrigatória até o limite de 1,2% da RCL do exercício anterior, percentual modificado para 2%, em 2022, por meio da Emenda Constitucional nº 126. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, em 26 de junho de 2019, as emendas de bancada também adquiriram caráter impositivo, com execução obrigatória até o limite de 1% da RCL do exercício anterior.

Outro aspecto relevante para a gestão das emendas individuais, no âmbito federal, ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Essa EC prevê que as emendas individuais impositivas possam destinar recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de:

Art. 166-A [...] I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida. § 1º [...] vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º **Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital**, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo (Brasil, 1988, grifo nosso).

A aprovação das Emendas Constitucionais nº 86 e nº 100, suscitou entre os doutrinadores discussões acerca dos efeitos que tais

emendas podem causar ao orçamento. Dentre elas, destaca-se a diminuição da flexibilidade do governo federal e a modificação na dinâmica política entre os Poderes Executivo e Legislativo, o que possivelmente pode tornar mais difícil a capacidade de respostas do governo a crises econômicas, bem como a aprovação de reformas políticas.

Tais modificações evidenciam a prerrogativa do poder Legislativo na distribuição de recursos orçamentários, conferindo maior fortalecimento e autonomia por meio do orçamento impositivo. Esse cenário contrasta com uma realidade anterior, no qual as Emendas parlamentares figuravam como despesas autorizativas, utilizadas como forte mecanismo de negociação entre os poderes. Atualmente, a execução das emendas individuais não depende exclusivamente do poder discricionário do Executivo, embora, ainda, mantenham importância sob a perspectiva política.

Outro ponto a ser mencionar em relação às emendas impositivas está relacionado ao fato de que esses recursos podem ser alocados por meio de transferências diretas, dispensando a necessidade de definição de objeto ou por transferência com finalidade definida, o que pode tornar os procedimentos de fiscalização ainda mais complexos e favorecer, conseqüentemente, possíveis desvios ou má alocação de recursos públicos. (Tribunal de Contas, 2023). Por outro lado, o orçamento impositivo pode ser visto como uma possibilidade para destinação de mais recursos para os serviços essenciais, melhorando a eficiência da gestão e promovendo o controle democrático do orçamento do governo, por meio da alocação de recursos e da prestação de contas (Arruda, 2022).

É importante destacar que a Constituição Federal, em seu artigo 166, estabelece percentuais para as emendas parlamentares aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior. Entretanto, convém observar que os percentuais e critérios orçamentários para alocação de recursos destinados às emendas parlamentares praticados nos Estados, Municípios e no Distrito Federal podem apresentar variações. Essas variações se devem ao fato de cada ente federativo dispor de sua norma regulatória, geralmente estabelecida por instrumentos normativos como Constituições Estaduais ou Municipais, Lei Orgânica, Leis Orçamentárias e outros instrumentos.

Por exemplo, no Estado de São Paulo, esse percentual corresponde ao limite de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista, conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023, Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022. Já no município de Teresina, esse percentual é definido em 1% (um por cento) da RCL municipal referente ao exercício anterior, conforme disposto na Lei nº 5.781, de 25 de julho de 2022. Enquanto no Distrito Federal, esse percentual corresponde a 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida estimada, conforme constituído na Lei Orgânica do Distrito Federal (Brasília, 1993).

É relevante notar que, embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça o percentual de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior para as emendas parlamentares individuais, os Estados, Municípios e o Distrito Federal podem adotar percentuais e critérios próprios, o que resulta em variações nas normativas de cada ente federativo, refletindo a flexibilidade do sistema para se ajustar às necessidades locais e regionais.

Isso demonstra a capacidade de adaptabilidade do sistema político brasileiro, assim como também as recentes mudanças impetradas pelas EC 86 e 100, que tornaram obrigatória a execução da programação orçamentária e financeira das emendas individuais e de bancada. Essas alterações têm requerido dos poderes Executivo e Legislativo ajustes na dinâmica política e orçamentária, o que apresenta novos desafios no contexto do “presidencialismo de coalizão”.

## **2.2. O Orçamento Na Dinâmica Da Política De Coalizão**

### **2.2.1. Presidencialismo De Coalizão**

O Presidencialismo, sistema político vigente no Brasil, é caracterizado pela eleição independente do presidente em relação ao poder legislativo, conferindo-lhe consideráveis poderes executivos e exercendo influência direta sobre as relações político-eleitorais. Isso ocorre porque a capacidade de governar do presidente está intrinsecamente ligada à necessidade de garantir uma base de apoio junto ao Congresso Nacional. Essa realidade contrasta com o Sistema Parlamentarista, no qual o Primeiro Ministro possui primordialmente a maioria no Legislativo.

Segundo Abranches (1988), o “Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o presidencialismo imperial, organiza o Executivo com base em grandes coalizões”, relação denominada pelo autor como “presidencialismo de coalizão”.

Essas particularidades do sistema político brasileiro requerem estratégias para obtenção de apoio político. Embora o Presidente disponha de preponderância decisória baseada no poder da agenda institucional, no poder do veto, no poder de legislar, dentre outros atributos exclusivos do Presidente da República, o que lhe proporciona poderes substanciais, ainda assim enfrenta frequentemente a situação de ter seu partido em posição de minoria no Legislativo. Isso ocorre em virtude do alto número de partidos existentes no país, o que dificulta a governabilidade.

Por isso, a necessidade de estabelecer alianças com os partidos, seja por meio de loteamento de cargos nos Ministérios, práticas clientelistas, distribuição de emendas parlamentares, entre outras formas na busca constante por apoio às iniciativas do poder Executivo, de forma a mitigar as tensões e manter o equilíbrio entre os poderes.

Bittencourt (2012, p. 11) observa que o sistema presidencialista pode se manter estável quando o presidente é capaz de construir e estabelecer uma coalizão de apoio na legislatura. O autor ainda destaca que, mesmo em casos extremos de crises presidenciais, como impeachment ou destituição do cargo, há uma característica paradoxal de que esses eventos não necessariamente resultam no colapso das instituições.

Importa ressaltar que, nessa arena decisória e de constantes negociações em busca de apoio governamental, as emendas parlamentares sempre ocuparam um lugar de destaque. Na última década, mudanças ocorridas no âmbito federal, com a aprovação das Emendas Constitucionais 86/2015 e 34/2019, já mencionadas neste estudo, que tornaram a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada obrigatórias, geraram agitações nessa arena de negociações.

Isso se deve ao fato de que essas dotações deixaram de ser autorizativas, passando a ser de execução obrigatória e sujeitas a critérios igualitários. Como resultado, o Presidente deixou de ter discricionariedade sobre a execução dos recursos das emendas

individuais e coletivas, o que conseqüentemente limitou sua capacidade de beneficiar seus aliados e de formar coalizões políticas da maneira como anteriormente era possível, no entanto, ainda se vale de mecanismos institucionais para evitar o desrespeito às regras fiscais. Esse exemplo de mudança evidencia o dinamismo do presidencialismo de coalizão, no qual o desenvolvimento de estratégias de negociação faz parte do jogo e é intrínseco ao sistema.

Um exemplo recente de estratégia utilizada no presidencialismo de coalizão, que ganhou destaque, refere-se às Emendas de Relator, também conhecidas como RP9, nas quais o Congresso Nacional ao longo do tempo realizou modificações nas regras orçamentárias, de forma a favorecer políticos, evidenciando uma manobra orçamentária para atender aos anseios dos aliados, bem como a dependência do executivo em busca de apoio ao governo, o que acabou por mitigar a transparência e o controle do uso dos recursos públicos (Farias, 2022).

Importante destacar que a dinâmica do presidencialismo de coalizão não se restringe apenas ao nível federal. Ela permeia todos os níveis da federação, incluindo estados, municípios e o Distrito Federal.

## **2.2.2. Emendas parlamentares e sistema de incentivo Pork Barrel**

Desde o processo de redemocratização do país, as emendas parlamentares se estabeleceram como instrumento legítimo de implementação de políticas públicas, desempenhando um importante papel no contexto político, econômico e social do Brasil.

Segundo a afirmação de Dahl *et.al.*(1981, *apud* Almeida, 2022):

As democracias contemporâneas caracterizam-se, em maior ou menor medida, por sistemas políticos participativos e representativos, em que há forte interação entre governo – entendido enquanto aparato institucional – e sociedade civil nos processos decisórios (Dahl, 1981; Cheibub; Przeworski, 1997). Os aspectos participativos e representativos referem-se, por um lado, ao equilíbrio entre contestação e competição políticas, de modo que as instituições oportunizem e ampliem a representação da pluralidade de demandas expressas por civis (DAHL, 1981); e, por outro, à capacidade de organização destas demandas para que haja consenso sobre elas nos processos decisórios (LIJPHART, 2003) [...] Para além da racionalidade, Lindblom (1981) ainda destaca o papel do

sistema eleitoral e partidário, da organização burocrática e dos grupos sociais e econômico os que interagem entre si tendo em vista trocas que beneficiem ambas as partes.

Parte do corpo de pesquisadores consideram as emendas parlamentares como uma importante ferramenta para implementação de políticas públicas, distribuição de recursos, aumento da capacidade de resposta em atender às demandas locais e promoção da transparência e da *accountability* (Almeida, 2021).

Medina *et al.* (2023) considera que:

As emendas propostas pelos legisladores no orçamento anual, na forma de políticas distributivas locais e que atendem a interesses públicos específicos, podem ter efeitos positivos sobre o bem-estar dos cidadãos, melhorando as condições de vida, reduzindo as desigualdades regionais e a pobreza. Além de promover o desenvolvimento local e a inclusão social e econômica. Porém, seus efeitos podem não ser sustentáveis ao longo do tempo (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018; Pereira; Bertholini, 2017; Carvalho, 2007; Lemos, 2001). [...] apresentam-se como oportunidade à entrada de demandas regionais no orçamento federal, a fim de atender a agenda política e direcionar recursos para as regiões mais carentes, priorizando áreas necessitadas como saúde, educação e saneamento (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018; Baptista *et al.*, 2012).

De acordo com essa perspectiva, esse instrumento pode maximizar o bem-estar social, além de contribuir para melhoria do funcionamento das instituições democráticas, atenuando o desequilíbrio entre receitas e despesas, e ainda representar uma ferramenta valiosa para aprimoramento da governança democrática.

Na ótica Braga (2002, *apud* Figueiredo e Limongi, 2008), as emendas parlamentares não se resumem simplesmente a um mecanismo de moeda de troca. As emendas parlamentares transcendem a mera caracterização como um mecanismo de permuta, inserem-se em um processo complexo e influenciado por diversos fatores, consoante às considerações subseqüentes:

A alocação dos recursos não está ligada somente a vontade dos parlamentares, estando subordinada à proposição orçamentária feita pelo Poder Legislativo e a determinações do partido por meio de seus líderes no Congresso. Logo, a liberdade dos parlamentares pode ceder se houver diretrizes

partidárias que o estimulem a direcionar os recursos para determinados programas e locais.

No entanto, essa narrativa não é consenso entre os autores. Alguns estudiosos a consideram como um instrumento puramente político, suscetível a facilitar práticas corruptas quando desviado de sua finalidade original, gerando questionamentos sobre sua justificação e eficiência do ponto de vista econômico (Medina *et al.*, 2023). Essa percepção baseia-se na ideia de que as dotações de emendas parlamentares permitem benefícios direcionados a indivíduos ou grupos específicos, prática conhecida na literatura como *Pork Barrel*.

A teoria *Pork Barrel*, originária nos Estados Unidos, é empregada para descrever as “políticas distributivas cujos benefícios (e beneficiários) do gasto concentram-se em uma localidade ou reduto eleitoral específico, enquanto os custos delas derivados são dispersos, via tributação, para uma base geográfica mais ampla”. Essa teoria representa o benefício direto que os políticos buscam ofertar aos seus eleitores em troca de apoio (Lancaster, 1986; Lazarus, 2010; Baião; Couto, 2017, *apud* Almeida 2021, p. 3).

Políticas do tipo pork são, portanto, associadas a práticas clientelistas e paroquialistas; emendas individuais – que representariam “a institucionalização do patrimonialismo” (Mendonça, 2015, p. 1) – são vistas como alternativa inferior a programas universais ou políticas definidas por critérios objetivos de elegibilidade (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018). Ecoando a avaliação em comento, parcela da opinião pública avalia que esse tipo de emenda parlamentar “resulta normalmente em pulverização de recursos e, portanto, em aplicações ineficientes do ponto de vista das políticas nacionais. A maior parte dessas transferências representa desperdício” (A Barganha..., 2012) (Lancaster, 1986; Lazarus, 2010; Baião; Couto, 2017, *apud* Almeida, 2021, p. 3).

Essa prática, *pork barrel*, mantida ao longo do tempo e que ocorre em muitos sistemas políticos ao redor do mundo, pode ser observada no estudo conduzido por Medina, no qual ficou evidenciada a presença de “indícios de clientelismo entre os parlamentares e os municípios, e que estes disponibilizam os recursos financeiros de sua autoria, visando manter seu reduto eleitoral e maximizar seu ganho político”. Essa constatação corrobora com o entendimento de parte dos estudiosos que consideram as emendas parlamentares como um

instrumento puramente político, utilizado para beneficiar suas bases eleitorais, aumentando assim a conexão entre políticos e eleitores que os elegeram (Medina *et al.*, 2023).

Na pesquisa realizada por Ribas (2023), destaca-se que, predominantemente, esses recursos são destinados às áreas de origem dos parlamentares. No entanto, a autora enfatiza que essa prática também resulta em investimentos para essas localidades, contribuindo assim para o fortalecimento dos laços entre os legisladores e as lideranças locais. Dessa forma, de maneira simultânea, essa estratégia permite atender às demandas e interesses dos eleitores, além de consolidar uma base de apoio para futuras eleições. Ribas (2023, p.16) sustenta que diversas pesquisas “identificaram um efeito positivo dessas emendas na busca pela reeleição dos parlamentares [...]. Essas investigações sugerem que a alocação de recursos para projetos específicos não apenas fortalece suas bases eleitorais, o apoio dos eleitores e a reputação política”, mas também resulta em investimentos importantes para as localidades beneficiadas com esses recursos.

Após essas breves considerações, independentemente do mérito ou da justificativa subjacentes a essas políticas públicas e à sua capacidade de beneficiar regiões específicas, indivíduos ou grupos, o ponto central da questão reside no fato de que os custos associados a essas políticas são suportados por toda a sociedade, não se limitando às áreas diretamente beneficiadas. Isso evidencia o direito do legislador de determinar a alocação desses recursos, mesmo que apenas uma fração da sociedade seja diretamente favorecida por tais políticas.

## **2.4. O conceito Nudge e sua relevância na Administração Pública**

A administração pública vem experimentando mudanças tanto nas relações sociais quanto nas econômicas, o que impactam essencialmente o modelo burocrático das instituições públicas, pautadas pelo determinismo e pela linearidade de suas ações. Essas mudanças, demandam dos agentes públicos a busca por soluções, incluindo mecanismos da economia comportamental, de modo a promover melhores resultados para a sociedade. Assim, torna-se cada

vez mais comum que os agentes públicos lancem mão de iniciativas inovadoras, de melhores práticas e baixo custo.

Uma dessas iniciativas inovadoras que vem sendo adotada na Administração pública é a aplicação da conceito *Nudge* desenvolvido pelos autores Richard Thaler e Cass Sunstein (Thaler; Sunstein, 2009, p. 10). Esse conceito busca compreender como os indivíduos tomam suas decisões para poder influenciá-los em suas escolhas. Os autores em seu livro "*Nudge: Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*", apresentam o seguinte estudo:

O exemplo de uma nutricionista que descobre por meio de um experimento que a disposição dos alimentos no refeitório influencia a escolha dos alunos na hora da refeição. A personagem do exemplo tem a opção de dispor os alimentos de uma forma que estimula os alunos a optarem por uma refeição mais saudável, algo que traz benefício para a vida deles. Ou como outra opção, induzir ao consumo de alimentos que têm um maior preço, o que resultaria em maiores lucros para o estabelecimento. Os autores destacam que não há disposição dos alimentos que teria uma influência neutra sobre a tomada de decisão dos agentes impactados. Ficando claro que a personagem do exemplo tem um papel que eles classificam como arquiteta de escolha" (Thaler; Sunstein, *apud* Klagenberg, 2019, p.21)

Desse modo, "o arquiteto das escolhas tem a responsabilidade de organizar o contexto no qual as pessoas tomam decisões" e faz parte do Paternalismo Libertário em que o arquiteto pode influenciar e direcionar as escolhas de um indivíduo, mas ao mesmo tempo o indivíduo possui a liberdade de escolha. Desse modo, os autores Thaler e Sunstein conceituam o *Nudge* como "[...] um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão; é qualquer aspecto da arquitetura de escolhas capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos" (Thaler; Sunstein, 2009, p. 11).

Na administração pública, segundo Thaler e Sunstein (2009, p. 11) "o uso do Paternalismo Libertário na esfera estatal tem um valor maior por proporcionar medidas que melhoram as condições da população ao direcioná-la a opções que têm um impacto positivo socialmente a um custo baixo".

Os autores ainda argumentam que “essas políticas sugeridas pelo Paternalismo libertário podem ser adotadas tanto por conservadores quanto por liberais”, uma vez que não geram uma ação governamental coercitiva. Outro argumento sustentado pelos autores é:

Se empresas privadas ou funcionários públicos acreditam que determinada política produz resultados melhores, podem muito bem escolhê-la como padrão e, assim, exercer forte influência sobre o resultado [...] estabelecer opções-padrão e adotar outras estratégias semelhantes, aparentemente triviais [...] são estratégias que podem surtir efeito considerável — por exemplo, redução de gastos (Thaler; Sunstein, 2009, p. 15).

Na administração pública, as políticas propostas pelos arquitetos devem ser estratégicas e bem estruturadas desde a formulação, execução e avaliação, de modo a gerar incentivos aos indivíduos para que o objetivo planejado para determinada política pública seja atingido (Thaler; Sunstein, 2009).

Dessa maneira, os benefícios advindos do *Nudge* se residiriam na capacidade de auxiliar o indivíduo a fazer escolhas que estejam mais alinhadas às suas preferências, de forma não invasiva. Nesse contexto, o *Nudge* se configura como um recurso adicional, contribuindo para tornar a Administração Pública mais responsiva às necessidades dos cidadãos

## **2.5. A importância da governança para as políticas públicas**

O desafio enfrentado pelos agentes atores públicos na administração das finanças públicas e no fortalecimento da capacidade institucional do governo tem se mostrado uma tarefa complexa no contexto da administração pública contemporânea. Essa demanda requer uma governança pública eficiente, bem como o aprimoramento das habilidades dos agentes governamentais, demandando uma abordagem multidimensional das dimensões econômicas, políticas e de gestão na alocação de recursos públicos diante das constantes transformações no escopo de atuação do estado, especialmente aquelas de natureza gerencial que demandam uma articulação, e na produção de políticas públicas em ambientes complexos e instáveis.

Os autores Martins e Marini (2014, p. 130), argumentam que a governança pública se trata de um “processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre os agentes públicos e provados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho”. Dentro dessa abordagem, Martins e Marini enfatizam que os elementos previamente mencionados não devem ser analisados de maneira isolada, por considerarem o processo de governança pública intrincado e interligado, abrangendo diversas dimensões, ou seja, cada elemento desempenha um papel basilar na criação de valor público sustentável, conforme destacam:

Governança pública é capacidade de governo; **é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável.** Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais (grifo nosso).

Na perspectiva de Araújo (2002), a governança pública é compreendida como a “capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas”. Ele argumenta que essa governança é sustentada pelos agentes públicos que viabilizam a formulação e a implementação correta das políticas públicas e que representam o Estado perante a sociedade.

Os autores Cavalcante e Pires (2018) apresentam duas perspectivas de abordagens sobre a Governança pública. A primeira, amplamente difundida e mais conhecida, baseia-se em uma abordagem normativa e prescritiva que a Administração pública deve seguir para “garantir” a eficiência na gestão. A segunda perspectiva, por outro lado, visa construir capacidades, como capacidade de inovação, planejamento, monitoramento e avaliação para as ações governamentais. Além disso, considera elementos como as particularidades e as necessidades recorrentes de adaptação enfrentado pela Administração Pública, dentre outros.

Para os autores Agranoff e MacGuire (2003), a gestão pública colaborativa emerge como um processo facilitador em arranjos que envolve relações interinstitucionais para a solução de problemas que uma única organização não poderia solucionar, nem trazer melhores

resultados agindo de forma individual. Assim, a colaboração torna-se essencial para o alcance dos objetivos compartilhados, estabelecendo relações múltiplas, e fundamentalmente, embasadas na reciprocidade. Enquanto Araújo (2002) discorre que a governança é a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas, sendo os agentes públicos ou servidores do Estado a fonte dessa governança, por possibilitarem a formulação/ implementação correta das políticas públicas.

Notoriamente, as capacidades e qualidades institucionais, a colaboração entre os agentes públicos na coprodução de entregas públicas, por meio de políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho, são fundamentais para a boa governança. Assim, e na perspectiva desse estudo, instrumentos de gestão adequados podem contribuir para a promoção de uma cultura de governança colaborativa, uma liderança compartilhada e uma maior interação tanto dentro das organizações quanto entre elas (Martins e Marini, 2014).

## **2.5. Emendas Parlamentares Individuais Distritais**

A capital brasileira, epicentro político do país, não dispunha de autonomia política até o ano de 1990. Durante o período compreendido entre 1960 e 1990, a nomeação do governador era de competência exclusiva do Presidente da República, ao passo que o Senado Federal, mediante Comissão constituída por sete membros, assumia as responsabilidades legislativas da Capital. Esse cenário evidenciava uma clara privação do direito de sua população de eleger, através do voto, seus representantes governamentais (CLDF, 2021).

Em 1990, por meio do sufrágio universal, a população de Brasília elegia, pela primeira vez em sua história, o governador e os 24 deputados distritais. Esse marco representou a conquista da representação política no contexto do Distrito Federal, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

Fernandes (2012, pag. 16) destaca que “O Poder Legislativo por sua natureza originária é o mais democrático de todos, simultaneamente exerce as funções de legislador, fiscalizador e representante do povo. Com a implantação da Câmara Legislativa do

Distrito Federal a capital passou a contar definitivamente com essa representação”.

Mais adiante, em 8 de julho de 1993, outro marco ocorria na Capital do país com a instituição da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). Essa norma representou um avanço na consolidação das instituições democráticas e no fortalecimento dos Poderes constituídos no DF. Além disso, estabeleceu o pleno exercício da autonomia política, administrativa e financeira do Distrito Federal, em conformidade com os princípios previstos na Constituição Federal de 1988.

Dentre as mudanças trazidas pela Constituição, destaca-se a devolução ao poder Legislativo do direito de participar ativamente da elaboração do orçamento público e de propor emenda à despesa no projeto de lei orçamentária anual. No cumprimento do processo orçamentário, o Governo do Distrito Federal elabora de forma periódica a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de forma periódica, seguindo em consonância com o Plano Plurianual (PPA), conforme destacado na Lei Orgânica do Distrito Federal:

Art. 149. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

**I - o plano plurianual;**

**II - as diretrizes orçamentárias;**

**III - os orçamentos anuais.**

§ 1º O plano plurianual será elaborado com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, podendo ser revisto ou modificado quando necessário, mediante lei específica [].

§ 2º A lei que aprovar o plano plurianual, compatível com o plano diretor de ordenamento territorial, estabelecerá, por região administrativa, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada, a contar do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da administração pública do Distrito Federal, incluídas as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará a elaboração da lei orçamentária anual; disporá sobre as alterações da legislação tributária; estabelecerá a política tarifária das entidades da administração indireta e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; bem como definirá a política de pessoal a curto prazo da administração direta e indireta do Governo.

**§ 4º A lei orçamentária, compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, compreenderá:**

**I - o orçamento fiscal** referente aos Poderes do Distrito Federal, seus fundos, órgãos e entidades da administração

direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

**II - o orçamento de investimento** das empresas em que o Distrito Federal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

**III - o orçamento de seguridade social**, abrangidas todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos ou mantidos pelo Poder Público.

§ 5º O orçamento da seguridade social compreenderá receitas e despesas relativas a saúde, previdência, assistência social e receita de concursos de prognósticos, incluídas as oriundas de transferências, e será elaborado com base nos programas de trabalho dos órgãos incumbidos de tais serviços, integrantes da administração direta e indireta (Brasília, 1993, grifo nosso).

Assim como ocorre no âmbito Federal, essas leis têm como objetivo definir as diretrizes e políticas públicas do GDF e contam com a participação prévia da sociedade civil e entidades representativas, por meio de mecanismos como audiências públicas e orçamento participativo, a fim de determinar as prioridades e a alocação de recursos.

Dessa forma, a elaboração e apresentação dos projetos de lei, assim como a aprovação final da lei em consonância com o ciclo orçamentário, são atribuições do Executivo Local. Por sua vez, ao Poder Legislativo Local cabe a responsabilidade de analisar e avaliar a proposta, acrescentando novas programações orçamentárias por meio de emendas ao orçamento, exercendo influência na decisão sobre como os recursos serão alocados.

No contexto das relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo, as emendas parlamentares distritais assumem uma relevância substancial, uma vez que desempenham o papel de mecanismo descentralizador do poder. Isso se deve ao fato de as emendas abrangerem um percentual considerável do orçamento do Distrito Federal, representando até o limite de 2% da Receita Corrente Líquida, quantia essa que é compartilhada entre os 24 deputados distritais e alocada na ocasião da Lei Orçamentária Anual, conforme determina a LODF:

Art. 150. [...] § 15. **As emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de lei orçamentária anual são aprovadas até o limite de 2% da receita corrente líquida nele estimada.**

§ 16. Ressalvado impedimento de ordem técnica ou jurídica, **é obrigatória a execução orçamentária e financeira dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais**

**dos Deputados Distritais** ao projeto de lei orçamentária anual ou aos projetos que modifiquem a lei orçamentária anual:

I – quando destinadas a investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações e serviços públicos de saúde, infraestrutura urbana e assistência social destinadas à criança e ao adolescente;

II – nos demais casos definidos na lei de diretrizes orçamentárias (Brasília, 1993, grifo nosso).

No que se refere à definição de valores atribuídos a cada parlamentar para alocação de recursos, Fernandes (2012, p.34) esclarece que “é de responsabilidade do Colégio de Líderes a prerrogativa de definir os valores e estabelecer o quantitativo de EPs a serem apresentadas por cada parlamentar”. Esses valores, após serem definidos são divididos habitualmente em partes iguais entre os 24 parlamentares distritais. Essa prática, que considera o princípio da isonomia, assegura que todos os deputados tenham acesso adequado aos recursos disponíveis para o exercício de suas funções de forma equitativa.

Uma vez que os valores são definidos pelo Colégio de Líderes, os deputados distritais alocam os recursos públicos em áreas prioritárias do governo, como saúde, educação, infraestrutura, segurança e meio ambiente, precipuamente objetivando atender às necessidades e aos anseios da população que os elegeram. Ressalta-se que a tomada de decisão dos parlamentares em relação aos critérios de alocação desses recursos segue o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias e demais normas que regem o processo orçamentário.

Assim como ocorre no Governo Federal, as emendas parlamentares distritais são categorizadas por tipo. Fernandes (2012, p. 30 e 39) esclarece que as emendas ao orçamento do Distrito Federal podem ser apresentadas de forma individual, pela Mesa Diretora da CLDF, por bancada e por comissão. Além disso, Fernandes (2012, p. 30 e 39), esclarece que, ao longo do exercício financeiro, os deputados têm a possibilidade de propor emendas ao orçamento:

Essa possibilidade ocorre durante a tramitação de projetos de lei com a finalidade de alterar o orçamento, são os chamados créditos de remanejamento ou créditos adicionais. Os projetos de créditos adicionais são identificados como: Suplementares, Especiais e Extraordinários, todos passíveis de receber emendas parlamentares. É necessário fazer uma observação, a iniciativa de encaminhar créditos adicionais ao parlamento é do Executivo, ou seja, caso os membros do legislativo almejem fazer alguma alteração ou ajustes nas emendas aprovadas e

incorporadas à LOA, ficarão na dependência de o Executivo protocolar uma proposta de alteração junto ao parlamento.

Após a aprovação das peças orçamentárias, cabe às Unidades Orçamentárias do Distrito Federal a execução das EPIs dispostas na LOA, que se inicia a partir da manifestação expressa do autor da emenda, consoante ao previsto na LODF e no Decreto nº 43.360, de 20 de maio de 2022, que dispõe sobre regras, procedimentos e prazos para a execução de emendas individuais dos Deputados Distritais à PLOA (Brasília, 2022).

De forma simplificada, o Quadro 4 apresenta as etapas e a descrição dos prazos e procedimentos para a execução das Emendas Parlamentares Individuais no Distrito Federal:

<b>Quadro 4 - Fluxograma e Atribuições para execução das EPIs</b>	
<b>Etapa</b>	<b>Descrição</b>
1º	Aprovação, sanção/veto e publicação da Lei Orçamentária Anual.
2º	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal contabiliza os créditos no SIGGO.
3º	Secretaria de Estado de Economia do Distrito federal emite análise de compatibilidade orçamentária da emenda e notifica Casa Civil em até 10 (dez) dias da publicação da lei orçamentária.
4º	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal inclui a relação de emendas individuais de Deputados Distritais no Sistema de Controle de Emendas Parlamentares - SISCONEP com identificação dos respectivos autores em até 10 (dez) dias da publicação da Lei Orçamentária Anual.
5º	Unidade Orçamentária Executora analisa viabilidade técnica, jurídica e operacional da emenda em até 20 (vinte) dias.
6º	Casa Civil do Distrito Federal comunica ao parlamentar os possíveis impedimentos da emenda para que este adote as medidas que entender necessárias para a regularização da situação.
7º	Parlamentar autor emite o ofício eletrônico de uma emenda.
8º	A Unidade Orçamentária Executora confirma a exequibilidade do ofício eletrônico em até 7 (sete) dias.
9º	Casa Civil do Distrito Federal comunica ao parlamentar os possíveis impedimentos do ofício eletrônico para que este adote as medidas que entender necessárias para a regularização da situação.
10º	A Unidade Orçamentária Executora preenche e envia o Plano de Ação em até 30 (trinta) dias, quando o ofício eletrônico for exequível.
11º	Casa Civil do Distrito Federal autoriza o prosseguimento do ofício eletrônico após verificação dos requisitos de validação técnica.
12º	Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal libera a disponibilização orçamentária e realiza o desbloqueio da dotação no SIGGO e SISCONEP, observadas as questões de ordem orçamentária e de responsabilidade fiscal.
13º	A Unidade Orçamentária executa a emenda autorizada e alimenta o SISCONEP com informações e os status de sua execução no Sistema.
14º	Parlamentares e sociedade fiscalizam a execução da emenda.

Fonte:

[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060/Decreto\\_43360\\_25\\_05\\_2022.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060/Decreto_43360_25_05_2022.html). Acesso em: 23 maio 2023.

É notório que as emendas parlamentares distritais são reconhecidas em toda arena governamental como um importante instrumento de negociação entre poderes devido às suas diversas características, incluindo a capacidade de promover um possível equilíbrio nas relações políticas e orçamentárias entre os poderes. Esse reconhecimento é especialmente importante quando se considera a formação de uma base de coalizão pelo governo para aprovação de seus projetos junto ao parlamento. Para além das dimensões políticas, as emendas parlamentares distritais fomentam a participação e representação dos cidadãos na definição das políticas públicas para atendimento às demandas e interesses da população do DF (Almeida, 2021).

### **2.5.1. Sistemas Corporativos**

No âmbito do Governo do Distrito Federal, compete à Secretaria de Estado de Economia (SEEC) a gestão do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal (CeTIC-DF), por meio da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC).

Essa gestão abrange todos os serviços que desempenham papel de servidor de aplicação ou banco de dados de interesse do Governo do Distrito Federal, e devem ser centralizados no ambiente corporativo Data Center do GDF, conforme determinado pelos artigos 1º e 2º, § 1º do Decreto nº 30.034/2009 (Brasília, 2009). Além disso, a SUTIC tem a competência de propor, desenvolver e implantar soluções e serviços que modernizem a gestão da informação e facilitem a integração dos sistemas de informação estruturantes sob gestão da SEEC.

Com base na infraestrutura tecnológica disponível e no empenho institucional em buscar soluções que promovam eficiência na gestão dos recursos públicos, interação e transparência dos gastos, foram desenvolvidos dois sistemas: o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares (SISCONEP), incluindo o Módulo Cidadão; e o Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas (SISCAEP). Essa sinergia entre os recursos tecnológicos e o patrocínio do projeto foram essenciais para concretização das iniciativas estratégicas do Governo do Distrito

Federal relacionadas à melhoria na gestão das emendas parlamentares distritais.

### **2.5.2. Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP**

Em 2012, o SISCONEP dispunha apenas de um módulo para o registro das emendas parlamentares individuais distritais e o acompanhamento das informações sobre o desbloqueio das respectivas emendas, denominado de Módulo SEEC.

Em 2016, a Secretaria de Estado de Planejamento Orçamento e Gestão (SEPLAG), atualmente denominada Secretaria de Estado de Economia (SEEC), deu início a discussões acerca da modernização do sistema já existente, de modo a integrar os diversos atores envolvidos no processo, a saber: Casa Civil, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Unidades Orçamentárias executoras do Governo do Distrito Federal, com o intuito de aprimorar a gestão e o acompanhamento da execução dos projetos financiados por dotações orçamentárias provenientes de emendas parlamentares distritais individuais.

Em 2017, a Unidade de Controle de Emendas Parlamentares da SEEC, responsável pela administração do Sistema, em parceria com a SUTIC, concentrou seus esforços no desenvolvimento dos módulos: CASA CIVIL, PARLAMENTAR, UNIDADE ORÇAMENTÁRIA. Nesse contexto, o GDF instituiu por meio do Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP, o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto 43.360, de 25 de maio de 2022.

Este último decreto estabeleceu regras, procedimentos e prazos para a execução de emendas individuais dos Deputados Distritais à Lei Orçamentária Anual em todas as unidades orçamentárias do Distrito Federal contempladas por emendas parlamentares (Brasília, 2018;2022).

A implementação desses módulos marcou o início do compartilhamento sistematizado das informações das emendas parlamentares individuais aprovadas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações ao longo do exercício financeiro, através do sistema

SISCONEP. Isso resultou na completa integração da gestão desses recursos. Essa sistematização compreende desde o cadastro até o acompanhamento da execução dos projetos financiados por essas dotações.

Tal avanço permitiu que os atores envolvidos no processo pudessem monitorar em tempo real as atividades ocorridas na plataforma gerencial. Vale destacar que, mesmo com essas melhorias, o Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO, continua a ser o sistema oficial para os procedimentos orçamentário-financeiros do Governo do Distrito Federal.

Com a implementação do SISCONEP, foi possibilitado aos parlamentares a elaboração online de solicitações de desbloqueio e bloqueio dos recursos de emendas parlamentares. Anteriormente, esses pedidos eram encaminhados através do protocolo SEEC, uma vez que a execução das ações se inicia somente após a manifestação expressa do parlamentar autor da emenda, conforme previsto na LODF e no Decreto nº 43.360, de 20 de maio de 2022 (Brasília, 1993; 2022).

Esse avanço proporcionado pela ferramenta promoveu uma comunicação em tempo real entre os poderes Executivo e Legislativo, substituindo o antigo método de comunicação baseado em Ofício físico, que exigia a entrega presencial do documento, passando a ser realizado diretamente na plataforma em tempo real.

Adicionalmente, a ampliação e regulamentação do sistema introduziu melhorias e novas práticas na gestão das EPIs, tais como a instituição de análises relacionadas a possíveis impedimentos de natureza técnica, jurídica ou operacional que pudessem inviabilizar a execução dessas emendas. Além disso, promoveu-se maior controle e *accountability* dos projetos financiados por dotações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares distritais, alinhados ao disposto na Lei de Acesso à Informação – LAI, por meio da disponibilização de dados pelo SISCONEP - Módulo Cidadão.

### **2.5.3. SISCONEP – Módulo Cidadão**

Em 2018, o Governo do Distrito Federal disponibilizou o SISCONEP - Módulo Cidadão<sup>1</sup>. Essa ferramenta de consulta pública disponibiliza um conjunto de informações sobre a execução das

---

<sup>1</sup> O Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – Módulo SISCONEP Cidadão pode ser acessado por meio do endereço: <https://sistemas.df.gov.br/SISCONEPCIDADA0/>

emendas distritais individuais à população do Distrito Federal e aos órgãos de controle, e tem por objetivo apresentar de forma simplificada o acompanhamento da execução das EPIs aprovadas no ano fiscal.

Esse módulo oferece informações como o autor da emenda, o tipo, o status, o programa de trabalho, a unidade gestora dos recursos e os valores empenhados e liquidados, variáveis a serem utilizadas na presente pesquisa. Além disso, disponibiliza um glossário com explicações dos principais termos técnicos relacionados ao orçamento público e ao processo de tramitação das emendas parlamentares distritais individuais.

Essa iniciativa ampliou a transparência na alocação de recursos públicos nas emendas parlamentares distritais, ao mesmo tempo em que fortalece os princípios democráticos, facilitando o acesso da sociedade às informações governamentais e promovendo a publicidade e a responsabilização dos agentes públicos.

#### **2.5.4. Sistema De Proposta Ao Caderno De Emendas – SISCAEP: Caderno De Sugestões De Emendas Distritais E Sua Relação Com O Conceito *Nudge* E A Governança Pública**

O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, objeto desse estudo, teve seu primeiro exemplar elaborado em 2017, ocasião em que foi apresentado aos parlamentares distritais durante o processo de análise do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2018.

O Caderno de Emendas surge como um instrumento inovador, no âmbito do Governo do Distrito Federal, destinado a influenciar a tomada de decisão dos parlamentares distritais no que concerne à alocação de recursos em projetos sugeridos pelo Executivo Local. Seu objetivo primordial é oferecer aos parlamentares um conjunto de ações realizáveis, alinhadas às demandas da sociedade e ao planejamento orçamentário do GDF. Entretanto, sua regulamentação só ocorreu em 2018, por meio do Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, revogado pelo Decreto 43.360, de 25 de maio de 2022 (Brasília, 2018;2022).

Essa política pública instituída pelo Executivo Local, dialoga diretamente com o conceito *Nudge*, apresentado pelos autores Thaler

e Sunstein, (*apud* Saraiva, 2021, p. 8), e definido por eles como: “um conjunto de intervenções baratas e de fácil implementação que alteram o contexto em que o agente toma suas decisões de forma a influenciá-lo – dando um “empurrão” - a reproduzir certos comportamento sem, todavia, retirar ou restringir as escolhas disponíveis”.

No caso em estudo, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais opera como um estímulo aos parlamentares distritais a alocarem recursos de emendas em projetos priorizados pelo governo local, sem privá-los de suas escolhas, sem impor sanções, mas unicamente com o propósito de otimizar o gasto público e facilitar a entrega de serviços à sociedade.

Até 2020, a produção do Caderno era conduzida manualmente. No entanto, a partir de 2021, o processo foi modernizado e adotou um formato digital com a implementação do Sistema de Proposta ao Caderno de Emendas – SISCAEP. Cumpre esclarecer que, embora o sistema ainda careça de normativo, a produção do Caderno segue as diretrizes estabelecidas na Portaria Conjunta nº 47, de 27 de julho de 2018, que versa sobre os procedimentos de acompanhamento da execução das emendas parlamentares distritais, bem como a inserção de projetos no Caderno de Sugestões de Emendas Distritais (Brasília, 2018).

A elaboração do Caderno representa o esforço de uma ação conjunta entre órgãos e entidades da Administração Pública Distrital e equipes técnicas da Secretaria de Estado de Economia para identificar propostas tecnicamente exequíveis, num curto horizonte de tempo.

Durante esse processo, os projetos considerados estratégicos pelas Unidades Executoras do DF são submetidos à análise da Equipe técnica da SEEC, seguindo os requisitos estabelecidos no § 2º do art. 6º da Portaria Conjunta nº 47, de 27 de julho de 2018:

Obras: projeto executivo pronto, terreno livre de ocupações e interferências, de domínio do Distrito Federal e que possua destinação da área compatível como objeto das obras;  
Projetos: projeto exequível, passível de funcionamento de acordo com os recursos humanos já disponíveis no órgão proponente;  
Atividades: ações de natureza continuada relevantes e necessárias ao desenvolvimento das Políticas Públicas.

Fernandes (2012, p. 63 e 64) observa em sua pesquisa que os baixos percentuais de execução das emendas também podem ser associados à qualidade de sua elaboração. Durante o processo de criação de emendas, alguns parlamentares não dedicam a devida atenção à qualidade, resultando em proposições aprovadas que se tornam parte da lei, mas que são inexequíveis devido a previsões incorretas de recursos e classificações orçamentárias incompatíveis. Essas anomalias, aliadas a outros fatores, fortalecem as prerrogativas do Executivo em detrimento do Legislativo, segundo o autor.

No estudo de caso em tela, é essencial enfatizar que uma das premissas do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais é a de promover a ampliação das oportunidades de execução de projetos. Essa iniciativa visa superar uma série de obstáculos que comumente contribuem para a baixa concretização dessas emendas.

Tal situação tem gerado considerável atenção e discussão por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal, conforme evidenciado pela Decisão nº 5252/2020<sup>2</sup> – TCDF, bem como pela Câmara Legislativa do Distrito Federal que exerce um papel ativo no controle e fiscalização sobre o Executivo e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal que exerce o controle interno, conforme disposto nos art. 77 e 80, da Lei Orgânica do Distrito Federal e no art. 74, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Esses obstáculos incluem, dentre outros fatores, a falta de planejamento adequado na proposição de emendas à Lei Orçamentária Anual, prazos insuficientes, recursos escassos, limitações na capacidade técnica nas Unidades Orçamentárias, infraestrutura inadequada e a ausência de alinhamento entre os parlamentares propositores de emendas e as Unidades Orçamentárias responsáveis pela execução.

Todavia, é importante salientar que no Distrito Federal, as emendas podem ser autorizativas ou impositivas, em conformidade com o disposto na LDO vigente, e que a capacidade de execução dessas

---

<sup>2</sup> DECISÃO Nº 5252/2020 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu [...] b) no mérito, procedente quanto à inexecução parcial das emendas parlamentares individuais; III - recomendar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal que, com o auxílio da Casa Civil e da Secretaria de Estado de Economia, para fins do que dispõe o art. 7º, parágrafo único, do Decreto Distrital nº 38.968/2018, passe a divulgar relatório analítico anual contendo as eventuais razões para inexecução das emendas parlamentares individuais do exercício anterior, o qual deverá ser encaminhado à Câmara Legislativa do Distrito Federal, por ocasião da apresentação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias[...].

dotações está intrinsecamente ligada à disponibilidade de recursos financeiros, bem como a entraves administrativos e normativos que por vezes, podem inviabilizar sua plena realização.

O Distrito Federal, em virtude de sua singularidade como uma unidade autônoma composta por 35 regiões administrativas, destaca-se por apresentar características únicas que o distinguem de outros entes federativos, incorporando tanto elementos próprios de um Estado quanto de um Município.

Não obstante as particularidades de suas origens, vocação administrativa e diferenças políticas e econômicas, o Distrito Federal dispõe de um orçamento substancial. Por exemplo, para o ano de 2023, conforme estabelecido pela Lei nº 7.212, de 30 de dezembro de 2022, a receita estimada e a despesa fixada para o Distrito Federal foram de R\$ 34.397.008.718,00 (trinta e quatro bilhões, trezentos e noventa e sete milhões, oito mil, setecentos e dezoito reais).

De mesma forma, como ocorre no Governo Federal, as emendas parlamentares distritais destinadas ao orçamento anual compreendem uma parcela do orçamento, abrangendo até o limite de 2% da receita corrente líquida, cujo percentual é dividido entre os 24 parlamentares (Brasília, 2022; 2023).

O desafio de administrar as finanças públicas e o fortalecimento da capacidade institucional do governo é uma tarefa complexa na administração pública contemporânea. Essa demanda requer uma governança pública eficiente e o aprimoramento das habilidades dos agentes governamentais, além da implementação de medidas essenciais, como a manutenção do equilíbrio das contas públicas, mesmo em face das restrições financeiras decorrentes de desafios como a pandemia da COVID-19, limitações legais e orçamentárias. O que exige dos atores públicos uma abordagem multidimensional das dimensões econômicas, políticas e de gestão na alocação de recursos públicos.

Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade contínua dos agentes governamentais oferecerem políticas públicas que possibilitem o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, especialmente das emendas parlamentares distritais, que são o foco deste estudo.

O Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, como um instrumento de gestão que perpassa legislaturas, proporciona uma previsibilidade e padronização na análise técnica das proposições, mitigando possíveis erros e preenchendo lacunas que possivelmente poderiam inviabilizar a execução futura das emendas orçamentárias. Além disso, busca promover uma organização com vista a geração de valor público, o que pode influenciar os parlamentares na tomada de decisão ao direcionarem recursos destinados às EPIs para projetos considerados prioritários pelo Governo do Distrito Federal.

Notoriamente, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais utilizado para captação de recursos junto aos parlamentares distritais incorpora elementos relacionados à promoção de uma cultura de governança colaborativa, uma liderança compartilhada e a interação, graças à sua capacidade de integrar diversas unidades do Governo, bem como os Poderes Locais Executivo e Legislativo.

Martins e Marini (2014, p. 130), argumentam que:

Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais.

Araújo (2002) postula que a governança pública é a “capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas”.

Os autores Cavalcante e Pires (2018) delineiam duas perspectivas de abordagens sobre a Governança pública. A primeira delas fundamenta-se em uma abordagem normativa e prescritiva que a Administração pública deve adotar para “assegurar” a eficiência na gestão. A segunda perspectiva busca desenvolver capacidades, tais como a capacidade de inovação, planejamento, monitoramento e avaliação para as ações governamentais.

Para Agranoff e MacGuire (2003), a gestão pública colaborativa emerge como um processo facilitador em arranjos que envolve relações interinstitucionais para a solução de problemas que uma única

organização não poderia solucionar, nem trazer melhores resultados agindo de forma isolada.

Nesse contexto, e à luz do referencial teórico apresentado, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais se encontra inserido em ambiente que demanda uma governança colaborativa, com interações e sinergia entre as partes interessadas para o alcance de melhores resultados.

Essa colaboração entre os poderes se torna especialmente visível no período que antecede a submissão de emendas ao orçamento, quando o Poder Executivo apresenta ao Legislativo o Caderno de Emendas Distritais, visando aumentar a eficiência e eficácia nas entregas de serviços públicos à população, seja por meio de proposições relacionadas à educação, saúde, investimento ou outras ações que contribuam para o bem-estar da população do DF.

Por último, é importante mencionar que a incorporação de ferramentas digitais pelo Governo do Distrito Federal, com particular destaque para os sistemas SISCONEP, o SISCONEP - Módulo Cidadão e o SISCAEP, que desempenham uma função de relevância na gestão, monitoramento e responsabilização das atividades governamentais relacionadas às Emendas Parlamentares Individuais Distritais, proporcionam o estabelecimento de uma rede de controle sistêmica e integração, que inclui a sociedade, os Poderes Executivo e Legislativo Local, além de promover um ambiente propício à transparência e à prestação de contas.



3

## 3

## METODOLOGIA

**3.1 Da Natureza e Abordagem da Pesquisa**

Este estudo de caso terá caráter descritivo e exploratório, utilizando uma abordagem quali-quantitativa. Seu objetivo central é analisar se o Caderno de Sugestões de Emendas tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de recursos de emendas parlamentares priorizadas na LOA, e investigar a extensão da convergência entre esses dois instrumentos de gestão.

Yin (2001, p.67, *apud* Menezes *et al.*, 2019, p.44) consideram o estudo de caso como o tipo de pesquisa mais adequado “para a investigação de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, em que os limites entre os fenômenos e o contexto nem sempre são percebidos claramente”.

Importa destacar que essa abordagem metodológica é a escolhida por entendermos ser a mais apropriada para investigar em que medida o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais tem apresentado convergência com as emendas parlamentares aprovadas na LOA e suas alterações.

A pesquisa abrangerá as emendas parlamentares individuais aprovadas nas Leis Orçamentárias Anuais, assim como os dados referentes às execuções orçamentárias no estágio da despesa - empenho, no período de 2018 a 2023. Para isso, serão utilizadas fontes documentais e informações fornecidas pela Secretaria de Estado Economia do Distrito Federal, disponíveis para consultas nos sites oficiais do governo que disponibilizam informações para toda a sociedade

No contexto do Distrito Federal, cumpre ressaltar que o arcabouço teórico se concentrará nas normativas que regem o processo orçamentário das Emendas Parlamentares Individuais e nos sistemas corporativos utilizados para gestão desses recursos, como o SISCONEP, o SISCONEP - Módulo Cidadão e o SISCAEP. De especial destaque é a relevância deste último sistema, que desempenha um papel central na produção do Caderno de Sugestões de Emendas

Distritais, objeto de investigação dessa pesquisa, bem como a governança necessária para a política colaborativa acerca do Caderno. O conceito *Nudge* também será considerado para entender como pequenas intervenções podem influenciar a tomada de decisões e melhorar o processo de formulação das emendas.

Os resultados deste estudo têm o potencial de beneficiar estudantes, pesquisadores e profissionais que atuam com orçamento público, contribuindo para futuras pesquisas e políticas embasadas em evidências. Além disso, seus achados podem contribuir para a melhoria da gestão das emendas parlamentares no âmbito do Distrito Federal.

### **3.2. Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta**

Este estudo adota uma abordagem qualitativa com suporte de natureza quantitativa. Para a coleta de dados sobre a alocação e execução de emendas parlamentares individuais distritais, identificadas pelo Iduso – 6, na Lei Orçamentária Anual e suas alterações no período de 2018 a 2023, serão consultadas informações públicas e disponibilizadas pelo Governo do Distrito Federal por meio dos sistemas governamentais SISCONEP Cidadão e SISCAEP (Caderno de Sugestões de Emendas), além de análise documental.

A consulta a esses sistemas é essencial para sustentar a análise quantitativa, por conterem informações sobre a alocação e execução das emendas parlamentares individuais distritais. Quanto à análise qualitativa, a análise documental permitirá a extração de informações relevantes, abrangendo estimativas de receitas e a fixação das despesas, projetos dispostos nas Leis Orçamentárias anuais e a distribuição dos recursos por áreas temáticas.

Além dessas fontes, aplicaremos como parte complementar desse estudo um questionário junto a cada gabinete dos 24 parlamentares eleitos para a legislatura 2023-2026, podendo ser respondido pelos próprios Deputados ou pelos seus assessores responsáveis pela elaboração das emendas destinadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Considerando o recorte temporal a pesquisa também está disponível aos membros do Legislativo na Legislatura

anterior (2019-2022), excluindo-se o ano de 2018, uma vez que correspondeu ao último ano da legislatura (2015-2018).

A elaboração do questionário, apresentado no Apêndice-A deste estudo, será realizada utilizando a ferramenta Google Forms e consistirá principalmente de perguntas fechadas. Essas perguntas serão alinhadas ao checklist proposto por Lee (2006), que aborda os seguintes aspectos: “1) Os entrevistados conseguem entender a pergunta? 2) Os entrevistados conseguem responder à pergunta? 3) Os entrevistados irão responder à pergunta? ”, o que demonstra o compromisso com a qualidade e a adequação do questionário. Sua aplicação ocorrerá na modalidade online, considerando a facilidade tecnológica para a sua disseminação e coleta de informações.

Adicionalmente, a aplicação do questionário possibilitará investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, haja vista que as indicações das sugestões são realizadas pelo Executivo Local. Planejamos aplicar o questionário em abril de 2024.

Estima-se que o formulário ficará disponível aos parlamentares ou assessores designados pelo período de 15 dias corridos.

Agora, no Quadro 5, serão listados os documentos que serão utilizados para extrair as informações, estabelecendo uma correlação entre os objetivos específicos da pesquisa e os métodos empregados para alcançar cada um deles.

<b>Quadro 5. Procedimentos metodológicos por objetivo específico</b>					
<b>Objetivo Específico</b>	<b>Abordagem</b>	<b>Método</b>	<b>Coleta de Dados</b>	<b>Instrumentação</b>	<b>Análise dos dados</b>
I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais	Qualitativa e quantitativa	Pesquisa documental  Uso de dados secundários	- Pesquisa documental: Leis Orçamentárias Anuais referentes aos anos 2018 a 2023; Plano Plurianual referente aos quadriênios (2016-2019) e (2020-2023); Caderno de Sugestões de	Dados tabulados nos sistemas SISCONEP e SISCAEP - Planilha eletrônica (Excel)	Análise documental e estatística descritiva

			Emendas Distritais para os anos 2018 a 2023; e dados extraídos dos Sistemas SISCONEP e SISCONEP Cidadão.		
II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA	Qualitativa	Pesquisa documental  Uso de dados secundários	Pesquisa documental: Leis Orçamentárias Anuais referente aos anos 2018 a 2023; Caderno de Sugestões de Emendas Distritais para os anos 2018 a 2023; e dados extraídos dos Sistemas SISCONEP e SISCONEP Cidadão.	Dados tabulados nos sistemas SISCONEP e SISCAEP - Planilha eletrônica (Excel)	Análise documental e Estatística
III - Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno de Sugestões de Emendas, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária	Quantitativa e quantitativa	Pesquisa documental  Uso de dados secundários	Pesquisa documental (Leis Orçamentárias Anuais referente aos anos 2018 a 2023; Caderno de Sugestões de Emendas Distritais para os anos 2018 a 2023); e dados extraídos dos Sistemas SISCONEP e SISCONEP Cidadão.	Dados tabulados nos sistemas SISCONEP e SISCAEP - Planilha eletrônica (Excel)	Análise documental e Estatística descritiva
IV – Investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais	Qualitativa e quantitativa	Levantamento	Aplicação de questionário	Planilha eletrônica (Excel)	Análise documental e estatística

Fonte: elaborado pela autora (2024)

No Quadro 6, apresentaremos as informações a serem extraídas dos sistemas governamentais do DF, estabelecendo uma correlação entre os objetivos específicos da pesquisa, já apresentados no Quadro 5 - Procedimentos metodológicos por objetivo específico.

<b>Quadro 6. Detalhamento das informações contidas nos Sistemas de Gestão de Emendas Parlamentares Distritais</b>			
<b>Objetivos Específicos</b>	<b>Descrição dos Sistemas para extração de dados</b>	<b>Varáveis</b>	<b>Descrição da Variável</b>
<p>I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais</p> <p>II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA</p> <p>III - Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Controle de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP; e Módulo Cidadão</li> <li>• Lei Orçamentária Anual</li> </ul>	Número da Lei	Permite identificar as dotações orçamentárias por exercício na Lei Orçamentária Anual, relacionadas ao IDUSO 6 - EPI
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Controle de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP; e Módulo Cidadão</li> <li>• Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas (SISCAEP)</li> </ul>	Programa de Trabalho	Estrutura de classificação que indica as ações a serem realizadas pela Unidade Orçamentária (áreas temáticas)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Controle de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP; e Módulo Cidadão</li> <li>• Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas (SISCAEP)</li> </ul>	Descrição do Subtítulo	especificação detalhada de cada subcategoria de despesa dentro de uma classificação orçamentária
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Controle de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP; e Módulo Cidadão</li> </ul>	Valor da Emenda	Crédito inserido na lei do orçamento para atender uma despesa programada (para o estudo será considerado valores empenhados, no exercício, até 30 de novembro.

<p>no Caderno de Sugestões de Emendas, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Controle de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP; e Módulo Cidadão</li> </ul>	<p>Valor Empenhado</p>	<p>Compromisso que o estado cria com um credor prevendo um futuro pagamento desde que as obrigações assumidas por ele sejam cumpridas. Para o estudo, serão considerados os valores empenhados até 30 de novembro de cada ano, antes que o Executivo solicite ao Legislativo a utilização dos saldos remanescentes das EPIs não empenhadas para cobrir despesas de custeio.</p>
--	---	------------------------	---

Fonte: elaborado pela autora (2024)

Por fim, os dados secundários coletados nos sistemas mencionados serão submetidos à técnica de análise de conteúdo, utilizando o software Excel para realizar análises estatísticas descritivas.

Na Figura 4, será apresentada uma amostra do detalhamento das emendas parlamentares distritais aprovadas na Lei Orçamentária. Na figura, foi selecionada uma amostra referente ao exercício de 2022. Os dados secundários apresentados como exemplo foram extraídos do Módulo Cidadão após consulta ao Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCOPEP, que tem como base de dados o sistema SIGGO.

O Módulo Cidadão disponibiliza à sociedade, de forma simplificada, informações como o autor da emenda, o tipo, o status, o programa de trabalho, a unidade gestora dos recursos e os valores empenhados e liquidados para o acompanhamento da execução das EPIs. Para o presente estudo de caso, serão consultados os exercícios fiscais referentes aos anos 2018 a 2023, o que representa aproximadamente 5747 emendas para o período citado, publicadas nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais e suas alterações.

**Figura 4** – Amostra do detalhamento das Emendas Parlamentares Distritais – Ano base 2022

Unidade Orçamentária	Parlamentar	Nº Emenda	Programa de Trabalho	Subtítulo	Valor da Emenda (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Status
ADM. REG. DE CELÂNDIA - RA IX	Guanda Jairo	00069.01	04.122.8205.8517.9849	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS NA RA IX	R\$300.000,00	R\$ 273.009,73	244.307,91	Ativo
ADM. REG. DE CELÂNDIA - RA IX	Guanda Jairo	00060.01	04.122.8205.8517.9848	Aquisição de material para uso em eventos de lazer/cultura	R\$19.000,00	R\$ 0,00	0,00	Ativo
ADM. REG. DE CELÂNDIA - RA IX	Reginaldo Veras	00123.01	15.451.6209.1110.9854	AQUISIÇÃO DE MATERIAS DE CONSUMO - CELÂNDIA	R\$300.000,00	R\$ 294.929,43	286.646,43	Ativo
ADM. REG. DE CELÂNDIA - RA IX	Reginaldo Veras	00124.01	15.451.6209.3467.9649	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS - CELÂNDIA	R\$14.808,00	R\$ 34.808,00	34.808,00	Ativo
ADM. REG. DE CELÂNDIA - RA IX	Eduardo Pedrosa	00179.01	15.451.6209.1110.0292	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO-IMPLANTAÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO COM BLOCOS INTERTRAVADOS DE CONCRETO EM CELÂNDIA- CELÂNDIA	R\$50.000,00	R\$ 0,00	0,00	Ativo
ADM. REG. DE CELÂNDIA - RA IX	Fernando Fernandes	01036.01	15.451.6209.2396.0115	CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS-BIBLIOTECA PÚBLICA DE CELÂNDIA- CELÂNDIA	R\$30.000,00	R\$ 0,00	0,00	Ativo
ADM. REG. DE PLANALTA - RA VI	Cláudio Abrantes	00176.01	15.451.6209.1110.9864	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO EM PLANALTA	R\$1.168.483,00	R\$ 1.168.482,78	1.168.482,78	Ativo
ADM. REG. DE PLANALTA - RA VI	Cláudio Abrantes	01107.01	15.752.6209.8207.0064	MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA-ILUMINAÇÃO PÚBLICA - MODERNIZAÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA COM LUZ DE LED, EM PLANALTA-DF- PLANALTA	R\$500.000,00	R\$ 495.644,26	495.644,26	Ativo

Fonte: detalhamento dos dados de emendas distritais referentes ao exercício fiscal 2022. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/SISCONEPCIDADA0/>. Acesso em: 05 fev.2024

É relevante ressaltar que, para desenvolvimento do trabalho, será extraída planilha do SISCONEP - Módulo Cidadão, em formato Excel, contendo essas informações que serão tratadas, conforme mostra a Figura 5:

**Figura 5** – Amostra do detalhamento das Emendas Parlamentares Distritais – Ano base 2022

Unidade Orçamentária	Parlamentar	Nº Emenda	Programa de Trabalho	Subtítulo	Valor Emenda	Empenhado
ADM. REG. DE SOBRADINHO - RA V	Agaciel Maia	01170.01	04.122.8205.3903.0067	REFORMA DE PRÉDIOS E PRÓPRIOS- SOBRADINHO - SOBRADINHO	R\$ 476.536,00	R\$ 476.536,00
ADM. REG. DE TAGUATINGA - RA III	Agaciel Maia	06028.01	04.122.8205.2396.0114	CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS- ADMINISTRAÇÃO REGIONAL - TAGUATINGA	R\$ 23.000,00	R\$ 0,00
COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL - COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL -	Arlete Sampaio	01095.01	04.122.6211.3711.0022	REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISAS- REALIZAÇÃO DE ESTUDO SOBRE DEMENCIA E QUALIDADE DE VIDA EM IDOSOS DO DF- DISTRITO FEDERAL	R\$ 43.001,00	R\$ 43.000,03
	Arlete Sampaio	01186.01	15.451.6206.3048.0039	REFORMA DE ESPAÇOS ESPORTIVOS-REFORMA DE QUADRA DE ESPORTES- TAGUATINGA	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO DF	Arlete Sampaio	00454.01	23.695.6207.9085.0039	TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA PROJETOS TURÍSTICOS EM TODO DISTRITO FEDERAL	R\$ 749.947,00	R\$ 749.946,82
SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER DO DF	Arlete Sampaio	01073.01	27.812.6206.9080.0151	APOIO A PROJETOS ESPORTIVOS	R\$ 100.000,00	R\$ 99.992,96
ADM. REG. DE SÃO SEBASTIÃO - RA XIV	Chico Vigilante	04070.01	25.752.6209.1836.0122	AMPLIAÇÃO DOS PONTOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA- SÃO SEBASTIÃO	R\$ 71.000,00	R\$ 70.853,36
SECRETARIA DE EST. DE CULTURA E ECON. CRIAT. DO DF	Chico Vigilante	02038.01	13.392.6219.9075.0261	APOIO À BIENAL INTERNACIONAL DO LIVRO DE BRASÍLIA - BILB 2022	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00
SECRETARIA DE EST. DE CULTURA E ECON. CRIAT. DO DF	Chico Vigilante	03059.01	13.392.6219.9075.0262	TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA PROJETOS CULTURAIS-APOIO À PROJETOS CULTURAIS DA CASA DO MARANHÃO -DISTRITO FEDERAL	R\$ 350.000,00	R\$ 350.000,00
SECRETARIA DE EST. DE CULTURA E ECON. CRIAT. DO DF	Chico Vigilante	04067.01	13.392.6219.9075.0264	APOIO AO PROJETO CULTURAL REPENTE NA ESCOLA	R\$ 250.000,00	R\$ 249.946,66
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DO DF	Chico Vigilante	03058.01	23.695.6207.9085.0049	APOIO AO PROJETO O MAIOR SÃO JOÃO DO CERRADO	R\$ 100.000,00	R\$ 99.990,00
ADM. REG. DE PLANALTA - RA VI	Cláudio Abrantes	00276.01	15.451.6209.1110.9364	EXECUÇÃO DE OBRAS DE URBANIZAÇÃO EM PLANALTA	R\$ 1.168.483,00	R\$ 1.168.482,78
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DER	Cláudio Abrantes	09001.01	26.451.8216.2396.0116	CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS-DISTRITO FEDERAL	R\$ 950.000,00	R\$ 0,00
EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO	Cláudio Abrantes	00281.01	20.122.8201.2396.5420	CONSERVAÇÃO DAS ESTRUTURAS FÍSICAS DE EDIFICAÇÕES PÚBLICAS-EMATER EM PLANALTA DF	R\$ 772.418,00	R\$ 772.417,58
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA DO DISTRITO FE	Cláudio Abrantes	00521.02	04.131.8203.6057.0008	REALIZAÇÃO DE ATIVIDADES DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - DISTRITO FEDERAL	R\$ 10.000,00	R\$ 0,00
FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	Fábio Felix	00363.01	10.122.6202.4166.0056	PROMOVER MELHORIAS NOS HOSPITAIS PÚBLICOS DO DF	R\$ 550.000,00	R\$ 550.000,00
FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	Fábio Felix	00364.01	10.302.6202.4009.0014	PROMOVER A DISTRIBUIÇÃO DE EPI DE COMBATE AO COVID-19	R\$ 868.140,00	R\$ 868.064,25
FUNDO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	Fábio Felix	00365.01	10.302.6202.4009.0015	PROMOVER A DISTRIBUIÇÃO DE INSUMOS CIRÚRGICOS	R\$ 900.000,00	R\$ 899.995,90

Fonte: detalhamento dos dados de emendas distritais referentes ao exercício fiscal 2022. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/SISCONEPCIDADA0/>. Acesso em: 05 fev.2024

Quanto às informações relacionadas ao Caderno de sugestões de Emendas Distritais, a Figura 6 apresenta um exemplo de sugestão de emenda parlamentar extraída do Caderno para o Projeto de Lei Orçamentária Anual - 2022:

**Figura 6** – Sugestão de Emendas Caderno de Sugestões de Emendas Distritais – Ano base 2022

<b>Proposta</b>	15 - RA XXI
<b>Objeto</b>	CONSTRUÇÃO DA PRAÇA DE ESPORTES E LAZER NA QN 34 - RA XXI.
<b>Situação do objeto</b>	Depende de projetos
<b>Objetivo divisível *</b>	Não
<b>Região Administrativa (Valor) *</b>	RIACHO FUNDO II (4.000.000,00)
<b>Valor Solicitado</b>	4.000.000,00
<b>UO</b>	09123
<b>Programa de Trabalho</b>	27.451.6206.1079.0006
<b>Natureza da Despesa (Valor):</b>	449051 (R\$ 4.000.000,00)
<b>Legitimação Social</b>	Não se aplica
<b>Justificativa</b>	
Obra será de grande valia para comunidade que carece de espaço de convivência coletiva. Processo sei 00301-00001879/2019-68.	
* Para mais detalhes sobre critérios de divisibilidade e regionalização vide SisCAEP.	
<b>Proposta</b>	16 - RA XXI
<b>Objeto</b>	PAVIMENTAÇÃO DE VIA DE ACESSO AO INSTITUTO DE SAÚDE MENTAL (ISM).
<b>Situação do objeto</b>	Depende de projetos
<b>Objetivo divisível *</b>	Não
<b>Região Administrativa (Valor) *</b>	RIACHO FUNDO II (1.500.000,00)
<b>Valor Solicitado</b>	1.500.000,00
<b>UO</b>	09123
<b>Programa de Trabalho</b>	15.451.6209.1110.0188
<b>Natureza da Despesa (Valor):</b>	449051 (R\$ 150.000,00)
<b>Legitimação Social</b>	Não se aplica
<b>Justificativa</b>	
Obra servirá para melhorar o acesso ao Ism que atualmente convive com as dificuldades de trafegar por uma via que ainda não é pavimentada. Processo sei 00060-00119823/2019-11.	
* Para mais detalhes sobre critérios de divisibilidade e regionalização vide SisCAEP.	

Os dados secundários provenientes do Caderno de Sugestões de Emendas, também serão tratados por meio de uma planilha Excel, de modo semelhante à planilha apresentada na Figura 5 – Amostra do detalhamento das Emendas Parlamentares Distritais – Ano base 2022, abrangendo as variáveis apresentadas no Quadro 6 - Detalhamento das informações contidas nos Sistemas de Gestão de Emendas Parlamentares Distritais.

Assim, o levantamento dessas informações viabilizará o cruzamento dos dados presentes tanto nas sugestões de emendas parlamentares distritais dispostas nos Cadernos de Sugestões de Emendas, quanto nas emendas parlamentares distritais aprovadas para cada exercício fiscal nos anos de 2018 a 2023, constituindo-se como o recorte da pesquisa.

### **3.3. Da Análise dos Dados e Verificação da Hipótese**

Na etapa de análise dos dados, empregaremos tanto a técnica de análise quantitativa quanto a qualitativa, com o intuito de identificar as relações entre o Caderno de Sugestões de Emendas e as emendas distritais aprovadas na LOA e suas alterações. A investigação busca analisar em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária anual, no período de 2018 a 2023.

Gil (1999, p. 156), argumenta que a análise e interpretação dos dados são etapas fundamentais para a realização de uma pesquisa, pois permite “organizar e resumir os dados de tal forma que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação”. Enquanto a interpretação dos dados busca “o sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos”.

Durante a análise dos dados coletados pelos instrumentos mencionados, examinaremos se as sugestões de emendas parlamentares contidas no Caderno demonstram boa convergência com as emendas distritais aprovadas na Lei Orçamentária Anual no período em estudo, e se estas estão positivamente associadas a uma maior execução orçamentária. Além disso, investigaremos a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de

Sugestões de Emendas Distritais, com o objetivo de compreender, entre outros aspectos, as prioridades na alocação de recursos e as principais áreas de interesse dos parlamentares.

Por fim, os dados secundários coletados pelos instrumentos já mencionados serão submetidos à análise utilizando o software Excel. Essa análise abrangerá o uso de estatísticas descritivas, como frequências, proporções, gráficos e tabelas. Com base nos achados empíricos e dos resultados derivados da análise dos dados, a expectativa será a de confirmar ou refutar as hipóteses estabelecidas previamente neste estudo (Silva; Menezes, 2001).



4

## 4

## HIPÓTESES DO ESTUDO

- Hipótese 1 (H1): no período de 2018 a 2023, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais apresentou convergência com as emendas parlamentares individuais distritais aprovadas na LOA.

A Hipótese 1 (H1) propõe que, durante o período de 2018 a 2023, houve convergência entre as sugestões contidas no Caderno e as emendas parlamentares aprovadas nas Leis Orçamentárias Anuais. A ideia subjacente da hipótese sugere que as sugestões de emendas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas Distritais estiveram em consonância com as prioridades legislativas expressas nas emendas aprovadas na LOA ao longo do referido período.

O Caderno de Emendas opera como um *Nudge* na administração pública distrital, fornecendo aos parlamentares um conjunto de sugestões pontuadas pelas Unidades Executoras Orçamentárias, que nesse contexto, atuam como arquiteto das escolhas ao indicarem tais propostas de emendas à LOA. Assim, no contexto do estudo, considera-se boa convergência, quando as sugestões contidas no Caderno guardam semelhança com as emendas parlamentares aprovadas nas Leis Orçamentárias Anuais.

Seguindo o conceito proposto pelos autores Thaler e Sunstein, um *Nudge* é descrito como [...] um estímulo, um empurrãozinho, um cutucão [...] capaz de mudar o comportamento das pessoas de forma previsível sem vetar qualquer opção e sem nenhuma mudança significativa em seus incentivos econômicos” (Thaler; Sunstein, 2009, p. 11).

Assim, a afirmativa decorre do entendimento de que o Caderno de Emendas contribui para que os parlamentares façam escolhas mais estratégicas, contribuindo para a implementação de políticas públicas com recursos de emendas parlamentares individuais alinhadas com as prioridades do governo local, visando o alcance melhores resultados para a sociedade do Distrito Federal.

- Hipótese 2 (H2): emendas parlamentares que apresentam convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais estão positivamente associadas a uma maior execução orçamentária.

A Hipótese 2 (H2) sustenta uma associação positiva entre a execução das emendas parlamentares individuais aprovadas na LOA e sua conformidade e alinhamento às sugestões dispostas no Caderno. Essa conexão se fundamenta diante da probabilidade aumentada de que essas emendas sejam, de fato, executadas no orçamento, uma vez refletem as necessidades mais urgentes e prioritárias do Governo do Distrito Federal.

Para embasar essa hipótese, é importante considerar o conceito de empenho de despesa, conforme definido na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, artigo 58 (Brasil, 1964). De acordo com essa norma, o empenho é descrito como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Em outras palavras, isso significa que, após a emissão da Nota de Empenho, o Governo do Distrito Federal se compromete a realizar uma despesa futura (Brasil, 1964).

A hipótese parte do pressuposto de que as emendas aprovadas na LOA que estejam em sintonia com as prioridades elencadas pelo governo local sejam mais propensas a receberem recursos e, conseqüentemente, de serem empenhadas.

Adicionalmente, essa compreensão também se fundamenta na governança acerca do Caderno, que envolve uma ação conjunta entre os órgãos e entidades da Administração Pública Local e o poder Legislativo na busca de melhores resultados para a sociedade do DF. Para Martins e Marini (2014), “a Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados”.

Nesse contexto, o Caderno de emendas contribui para o fortalecimento da capacidade de governança local e na promoção da colaboração entre o Poder Executivo e Legislativo Local para obtenção de melhores resultados e a geração de valor público, os quais, “não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais” (Martins; Marini, 2014).



5

## 5

**RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Desde 2017, o Governo do Distrito Federal tem apresentado ao Poder Legislativo o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais. Essa iniciativa busca incentivar os legisladores a considerarem a alocação de recursos, no momento da realização de emendas à LOA e suas alterações, em propostas indicadas no Caderno de Sugestões, prontas para execução e priorizadas pelas unidades orçamentárias executoras do Poder Executivo Local.

O estudo dos dados coletados por meio dos sistemas SISCONEP e SISCAEP, no período compreendido de 2018 a 2023, assim como a pesquisa realizada por meio de um questionário eletrônico junto aos membros do Poder legislativo, utilizando o Google Forms, foram etapas fundamentais para alcançar aos objetivos específicos desse estudo.

Vale ressaltar que os objetivos específicos da pesquisa são:

I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais;

II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA;

III Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno de Sugestões de Emendas, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária; e

IV – Investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

O atendimento aos objetivos específicos visa compreender se o Caderno de Sugestões de Emendas tem contemplado projetos de interesse dos parlamentares, considerando a alocação de recursos de emendas parlamentares priorizadas na LOA, e investigar a extensão da convergência entre esses dois instrumentos de gestão.

De acordo com os conceitos trazidos por Gil, a análise dos dados tem por objetivo dar estrutura e organizar as informações de modo a possibilitar o fornecimento de respostas à pergunta de pesquisa, enquanto na interpretação dos dados busca-se encontrar as respostas (Gil, 1999, p. 156). Assim, o objetivo é, a partir dos dados coletados, sintetizar os resultados obtidos na pesquisa e na sequência esclarecer se os objetivos foram atingidos, se a investigação realizada levou à rejeição ou confirmação das hipóteses apresentadas (Silva; Menezes, 2001).

Prosseguindo com a análise dos dados e com o propósito de demonstrar anualmente como ocorreu a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações no intervalo de 2018 a 2023, destaca-se que, dentro do escopo deste estudo, os dados analisados consistem nas emendas parlamentares individuais distritais identificadas pelo Iduso – 6 presentes na LOA, excluindo aquelas apresentadas pela Mesa Diretora, bancada ou comissão. O Quadro 7 apresenta as estimativas de receita para o período em estudo, juntamente com os valores designados para cada parlamentar.

Quadro 7 – Dados da Lei Orçamentária Anual (2018 a 2023)			
Ano	Lei Orçamentária Anual	Estimativa da RCL (bilhões)	Valores (~) por Parlamentar (milhões)
2018	Lei nº 6.060, de 29 de dezembro de 2017	R\$ 28,7	18,8
2019	Lei nº 6.254, de 09 de janeiro de 2019	R\$ 27,7	18,6
2020	Lei nº 6.482, de 09 de janeiro de 2020	R\$ 27,3	19,8
2021	Lei nº 6778, de 06 de janeiro de 2021	R\$ 28,3	19,7
2022	Lei nº 7.061, de 07 de janeiro de 2022	R\$ 32,7	22,4
2023	Lei nº 7.212, de 30 de dezembro de 2022	R\$ 34,4	25

Fonte: <https://www.economia.df.gov.br/loa/abr2024>

Como mencionado anteriormente, as emendas individuais à LOA são aprovadas até o limite de 2% da receita corrente líquida estimada e a definição dos valores atribuídos a cada parlamentar é de responsabilidade do Colégio de Líderes da Câmara Legislativa.

Buscando alcançar o objetivo I, que visa analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais, foram elaboradas ilustrações gráficas organizadas

de acordo com as áreas temáticas delineadas no Plano Plurianual do Distrito Federal.

A análise da distribuição de recursos visa proporcionar o entendimento sobre como os parlamentares priorizam a alocação de recursos por meio de emendas à LOA. Essa comparação entre a distribuição dos recursos na LOA e as sugestões do Caderno de Emendas é fundamental para compreender as escolhas e prioridades dos parlamentares no processo orçamentário, e como o Caderno se relaciona nesse contexto.

A estruturação das informações orçamentárias se apresenta em consonância com a literatura. Giacomoni (2009, p. 53) destaca que a “Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais que orientarão a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual”, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores, de modo a garantir a continuidade e a coerência das políticas governamentais.

Nessa direção e alinhada ao Plano Plurianual do Distrito Federal, as áreas temáticas abrangem: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, desenvolvimento Territorial, Educação, Gestão e Estratégia, Meio Ambiente, Saúde e Segurança. Desta feita, as ilustrações que se seguem oferecem uma análise detalhada da distribuição de recursos dispostos na Lei Orçamentária Anual e suas alterações, expressa em percentuais, e em conformidade com estabelecido pela Lei Orgânica do Distrito Federal (Brasília, 1993).

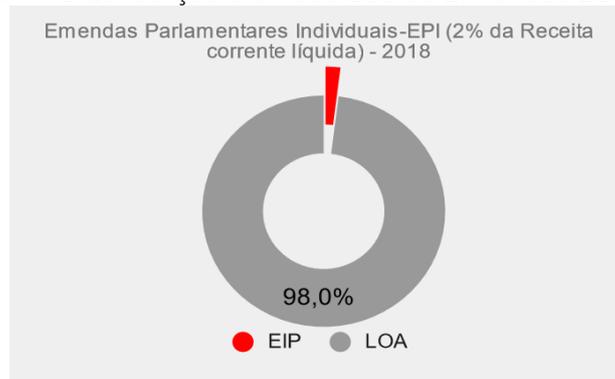
Na sequência, também serão apresentados os gráficos que demonstram os percentuais de projetos do Caderno que guardam semelhança com a LOA e aqueles não guardam, detalhados por área temática e por exercício. A análise considera a relação entre a variável “Programa de trabalho” definida no Quadro 6 - Detalhamento das informações contidas nos Sistemas de Gestão de Emendas Parlamentares Distritais e a “Convergência entre os Projetos sugeridos pelo Executivo Local e as emendas aprovadas na LOA”.

Para tornar mais clara a leitura das ilustrações gráficas 4,8,12,16,20,24 e 25, utilizamos o percentual de recursos distribuídos por área temática. A partir desse percentual, originado da LOA, subdividimos os dados em percentuais dos recursos destinados aos

projetos que se relacionam ou não com o Caderno de Emendas Parlamentares Distritais.

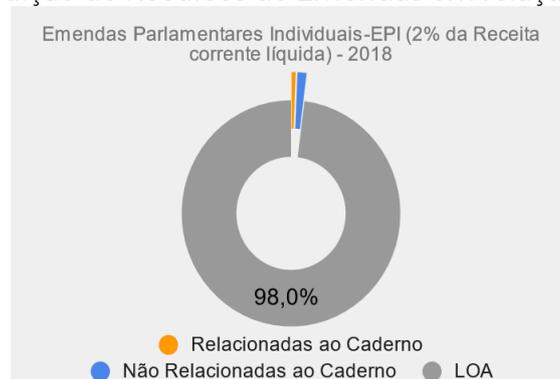
Essa relação possibilita demonstrar como ocorre a distribuição de recursos, bem como investigar a extensão da convergência entre os projetos sugeridos pelo Executivo Local e as emendas parlamentares aprovadas na LOA, conforme a seguir:

**Gráfico 1** – Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2018



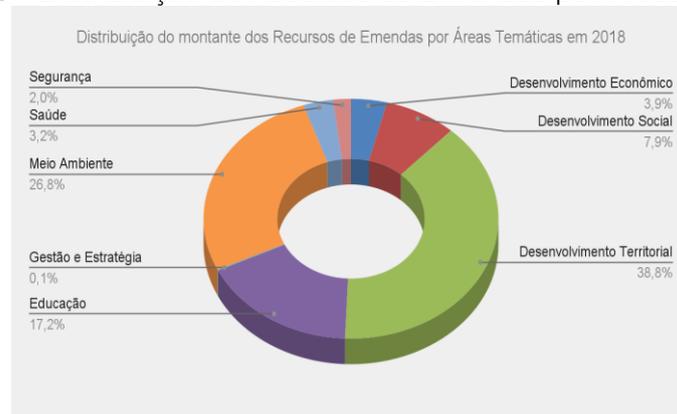
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 2** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno -2018



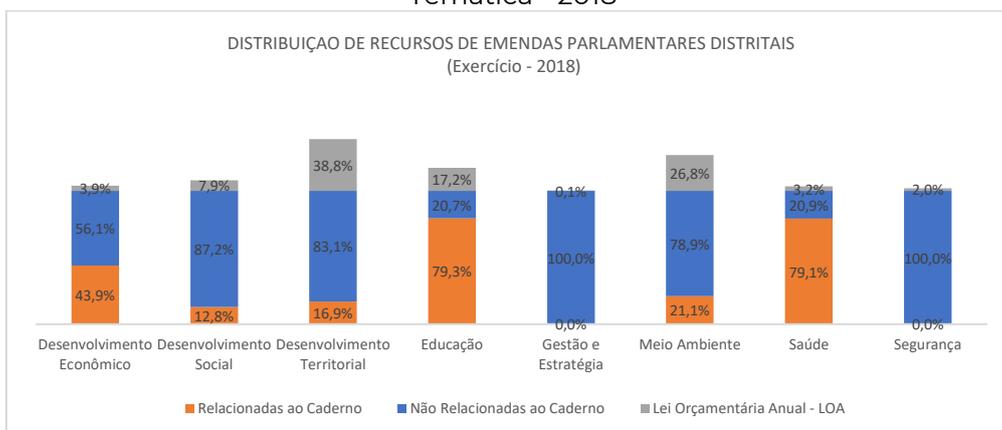
Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

**Gráfico 3** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas - 2018



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 4 – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática - 2018**



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

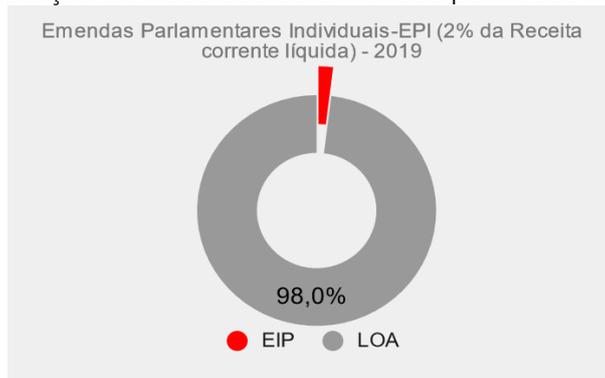
A partir das informações fornecidas pelo Gráfico 3, em 2018, as áreas temáticas Desenvolvimento Territorial, Meio ambiente e Educação se destacaram em comparação às demais áreas, no que refere ao recebimento de recursos de emendas parlamentares, alcançando o percentual de 38,8%, 26,8% e 17%, respectivamente. Esse resultado sugere uma preferência dos parlamentares distritais na promoção do desenvolvimento territorial e na implementação de políticas que visam melhorar as condições socioeconômicas em diferentes regiões do Distrito Federal, bem como o apoio a políticas ambientais e à promoção da Educação.

O Gráfico 4 apresenta a distribuição de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA) por área temática, destacando os percentuais desses recursos que se relacionam ou não com o Caderno de Sugestões de Emendas Parlamentares.

Assim, no que diz respeito à convergência dessas proposições aprovadas na LOA em relação às sugestões propostas no Caderno de Sugestões de Emendas Distritais as áreas da Educação e Saúde se destacam, com 79,3% e 79,1%, respectivamente.

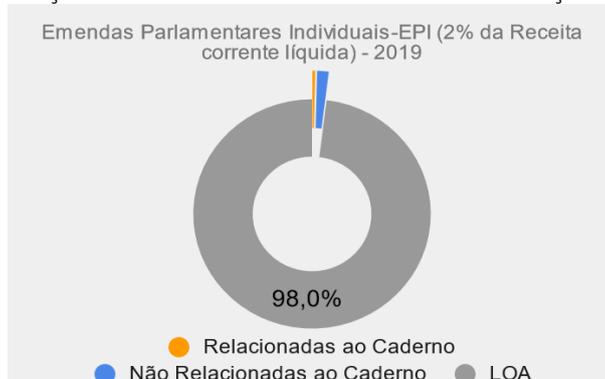
O Gráfico 4 ainda sinaliza que as áreas temáticas Gestão e Estratégia e Segurança não apresentaram convergência com o instrumento, o que sugere a necessidade de um estudo mais específico para verificar as causas desses resultados.

**Gráfico 5** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas em 2019



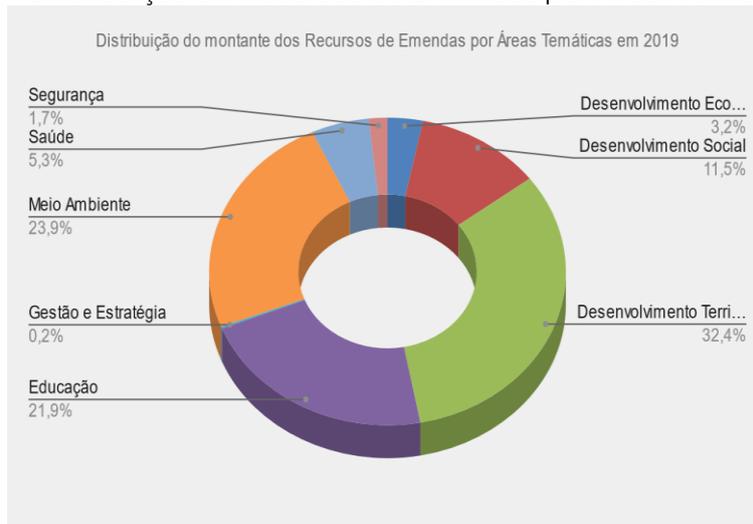
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 6** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno - 2019



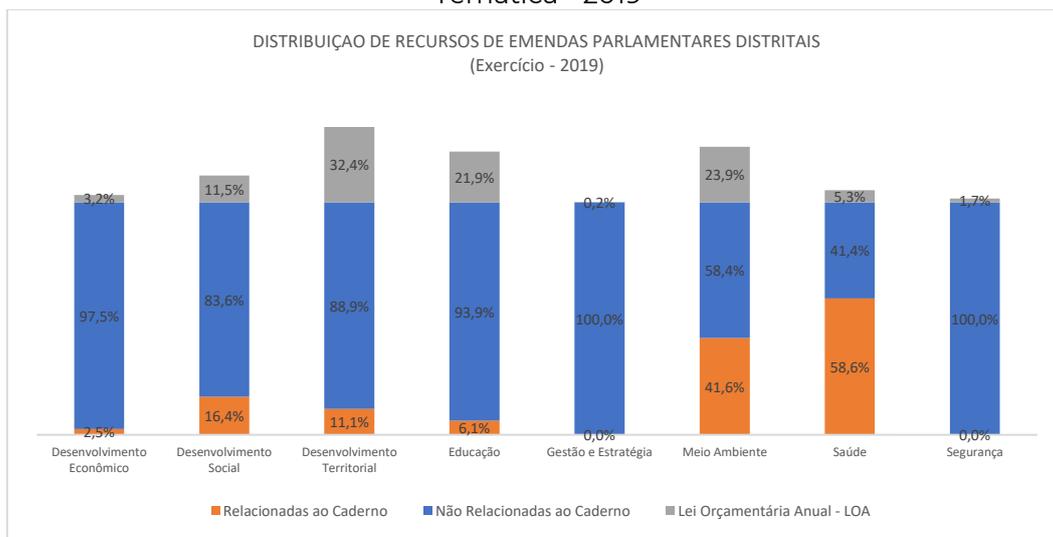
Fonte: Elaborada pela autora (2024)

**Gráfico 7** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas - 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 8** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática - 2019



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

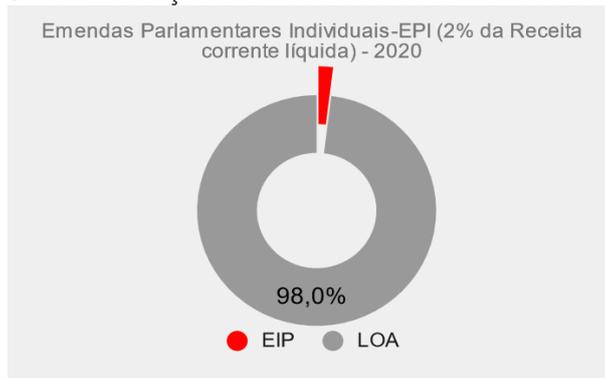
Em 2019, as áreas temáticas Desenvolvimento Territorial, Meio ambiente e Educação se destacaram em comparação às demais áreas, no que refere ao recebimento de recursos de emendas parlamentares, alcançando o percentual de 32,4%, 23,9% e 21,9%, respectivamente.

Esse resultado sugere novamente uma preferência dos parlamentares distritais na promoção do desenvolvimento territorial, seguidas pelas áreas temáticas Meio Ambiente e Educação.

O Gráfico 8 apresenta a distribuição de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA) por área temática, destacando os percentuais desses recursos que estão relacionados ou não com o Caderno de Sugestões de Emendas Parlamentares. Nesse contexto, as áreas Saúde e Meio Ambiente apresentaram uma convergência ao Caderno de 58,6 e 41,6%.

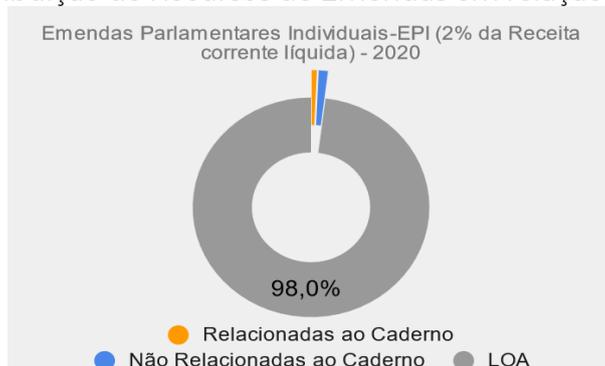
Em última análise, o Gráfico 8 ainda indica que as área temática Desenvolvimento Econômico teve baixo percentual de convergência, enquanto as áreas de Gestão e Estratégia e Segurança não apresentaram nenhuma convergência ao instrumento. O que sugere a necessidade de um estudo mais específico para verificar as causas desses baixos percentuais.

**Gráfico 9** – Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2020



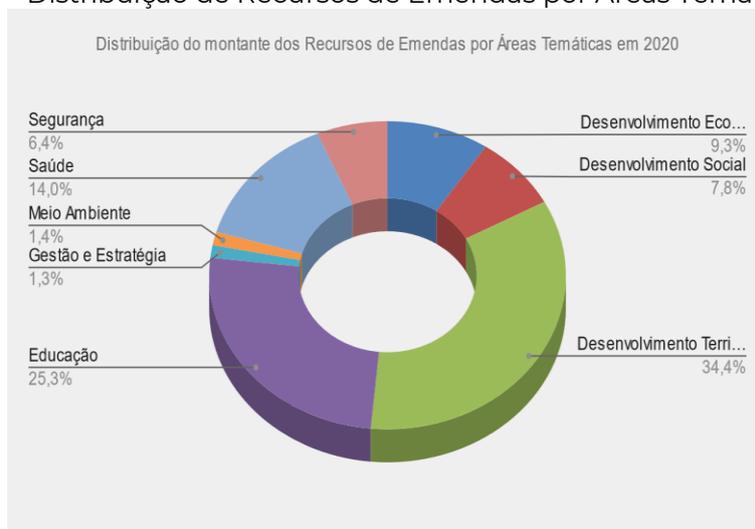
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 10** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno -2020



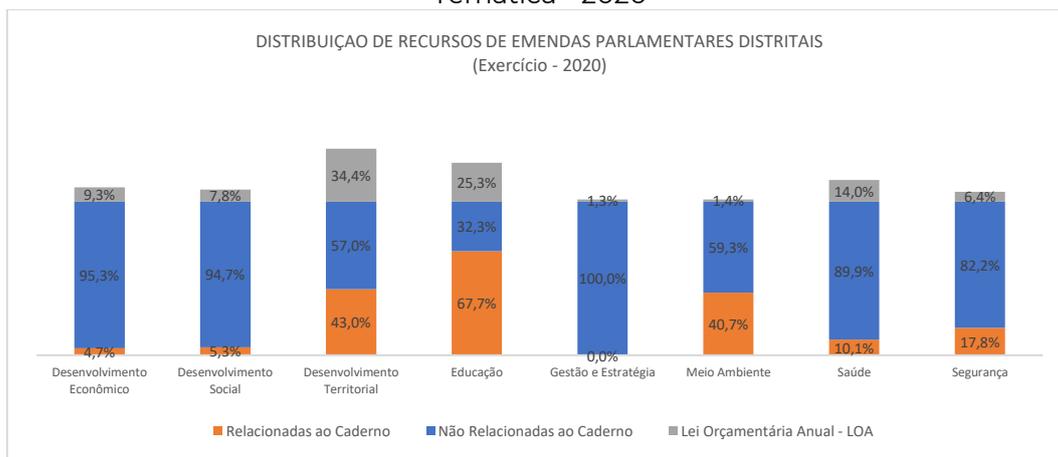
Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

**Gráfico 11** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas - 2020



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 12** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática - 2020



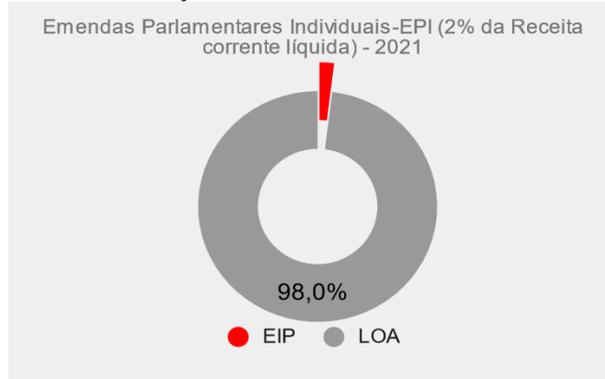
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Em 2020, a distribuição dos recursos provenientes de emendas parlamentares distritais refletiu uma priorização por parte do Poder Legislativo Local nas áreas de Desenvolvimento Territorial, Educação e Saúde. Essas áreas se destacaram em comparação com as demais, haja vista que receberam um percentual de recursos, alcançando 34,4%, 25,3% e 14%, respectivamente. Esse resultado sugere mais uma vez a preferência dos parlamentares distritais na promoção do desenvolvimento territorial e na implementação de políticas que visam melhorar as condições socioeconômicas em diferentes regiões do Distrito Federal.

Analisando o Gráfico 12, que apresenta a distribuição de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA) por área temática, bem como os percentuais desses recursos que estão relacionados ou não com o Caderno de Sugestões de Emendas Parlamentares, o estudo aponta que as áreas temáticas Educação, Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente apresentam boa convergência a, alcançando 67,7 e 43% e 40%, respectivamente, em relação ao Caderno.

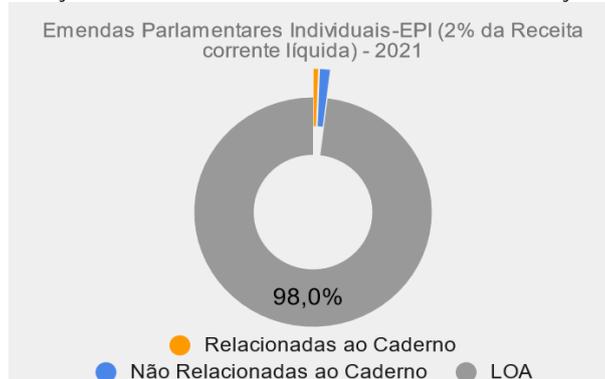
O Gráfico 12 ainda indica que a área temáticas Gestão e Estratégia não apresentou convergência ao instrumento, o que sugere a necessidade de um estudo mais específico para verificar as causas desses baixos percentuais.

**Gráfico 13** – Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2021



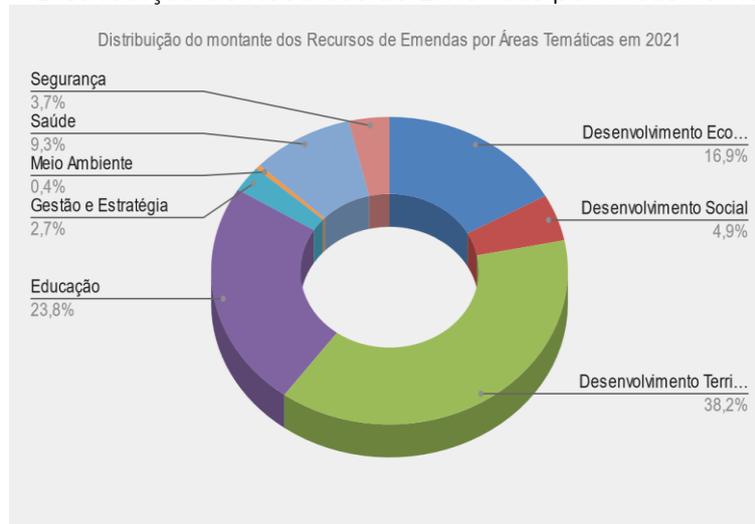
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 14** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno - 2021



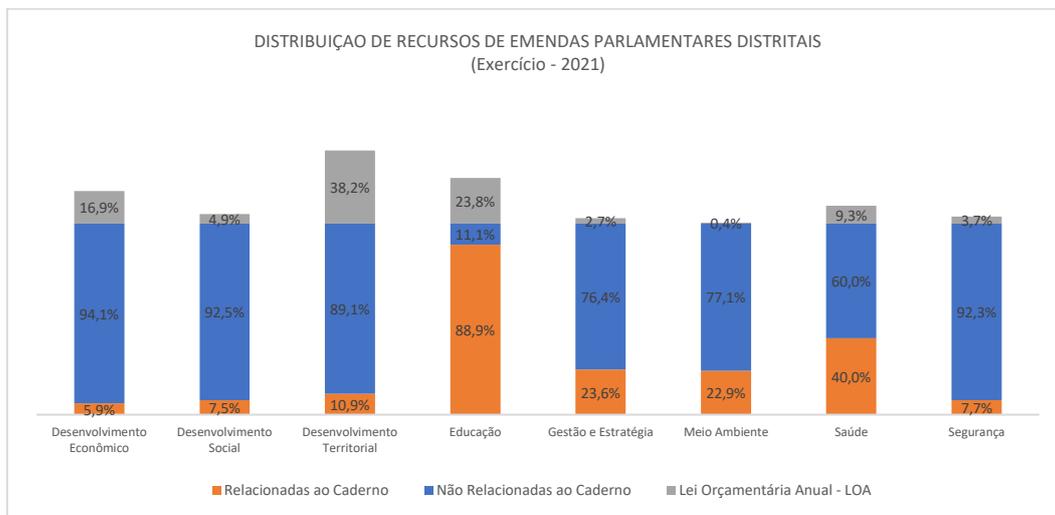
Fonte: Elaborada pela autora (2024)

**Gráfico 15** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas - 2021



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 16** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática - 2021



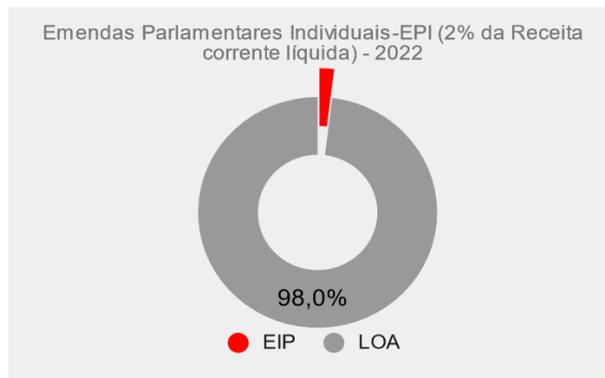
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A alocação dos recursos provenientes de emendas parlamentares distritais para o exercício financeiro de 2021 refletiu uma priorização nas áreas de Desenvolvimento Territorial, Educação e Desenvolvimento Econômico. Essas áreas se destacaram em comparação com as demais, recebendo um percentual expressivo de recursos, alcançando 38,2%, 23,8% e 16,9%, respectivamente.

Esse resultado evidencia a preferência dos parlamentares distritais pela área de desenvolvimento territorial para alocar o maior percentual de recursos em projetos que promovam o desenvolvimento do Distrito Federal nesse aspecto. Além disso, o estudo revela que uma parcela considerável desses recursos foi destinada às políticas educacionais, representando 23% do total.

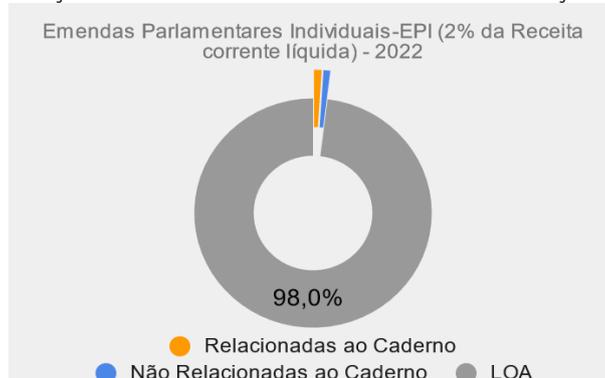
Analisando o Gráfico 16, que apresenta a distribuição de recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA) por área temática, bem como os percentuais desses recursos que estão relacionados ou não com o Caderno de Sugestões de Emendas Parlamentares em 2021, o estudo aponta que as áreas temáticas Educação, Saúde e Gestão e Estratégia apresentam boa convergência ao instrumento, alcançando 88,9% e 40% e 23,6%, respectivamente.

**Gráfico 17** – Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2022



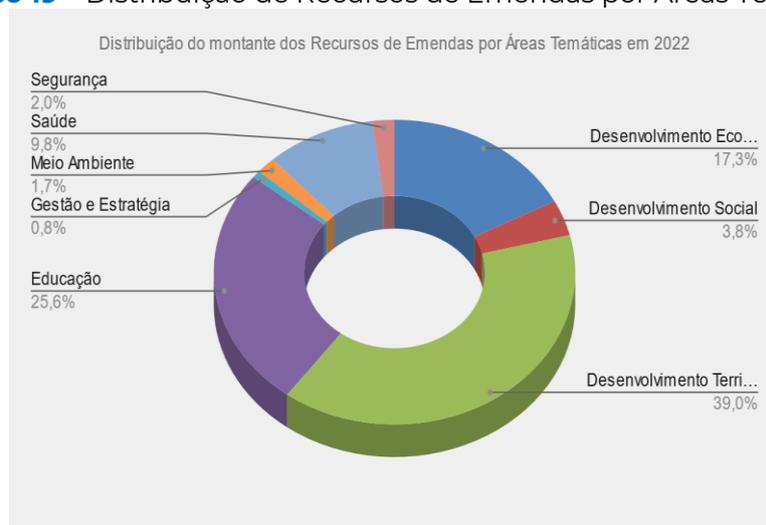
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 18** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno - 2022



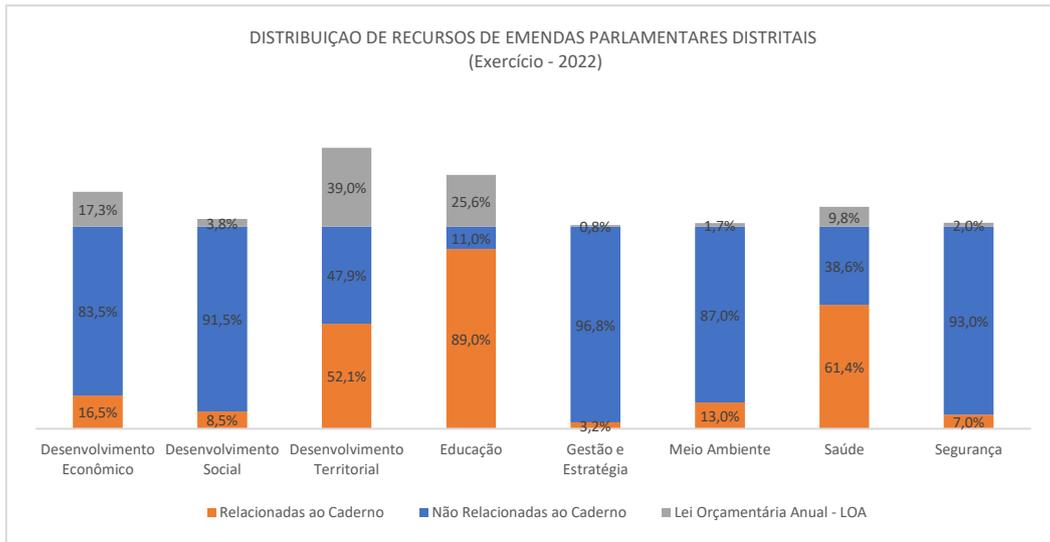
Fonte: Elaborada pela autora (2024)

**Gráfico 19** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas - 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 20** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática - 2022

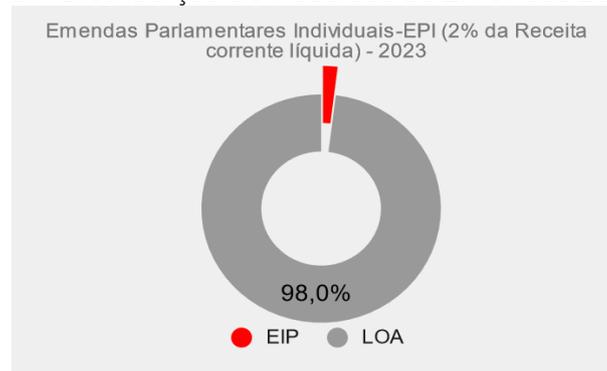


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Seguindo a análise da distribuição dos recursos de emendas parlamentares distritais em 2022, destaca-se que projetos direcionados ao desenvolvimento territorial do Distrito Federal receberam 39% do total de recursos. Além disso, as áreas de Educação e Desenvolvimento Econômico também foram beneficiadas, evidenciando um interesse por parte dos parlamentares nessas questões, o que representou 25,6% e 17,3% desses recursos, respectivamente.

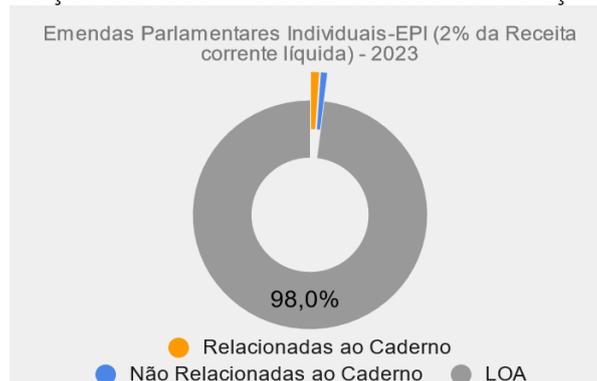
Analisando o Gráfico 20, que apresenta a distribuição de recursos na LOA por área temática, bem como os percentuais desses recursos que estão relacionados ou não com o Caderno de Sugestões de Emendas Parlamentares, observa-se que os projetos voltados para Educação aprovados na LOA, quando comparados às sugestões dispostas no Caderno de Emendas, apresentam 89% de convergência. Em seguida, as áreas temáticas Saúde e Desenvolvimento Territorial alcançaram, respectivamente, um percentual de convergência de 61,4 e 52,1%

**Gráfico 21** – Distribuição de Recursos de Emendas LOA - 2023



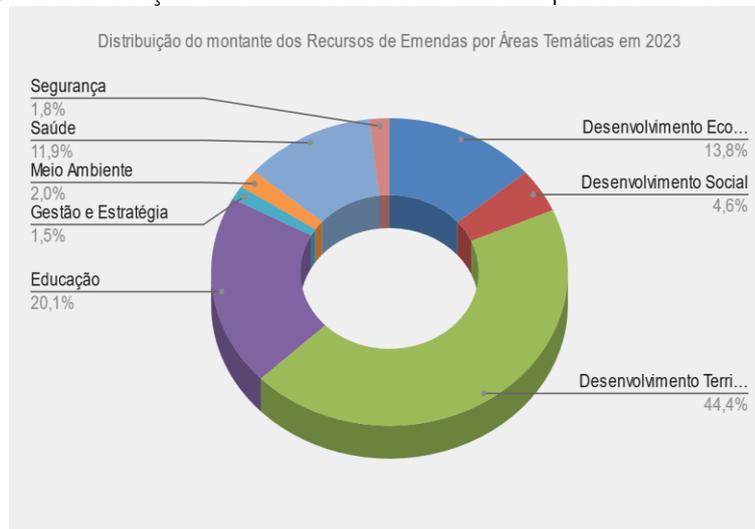
Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 22** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno - 2023



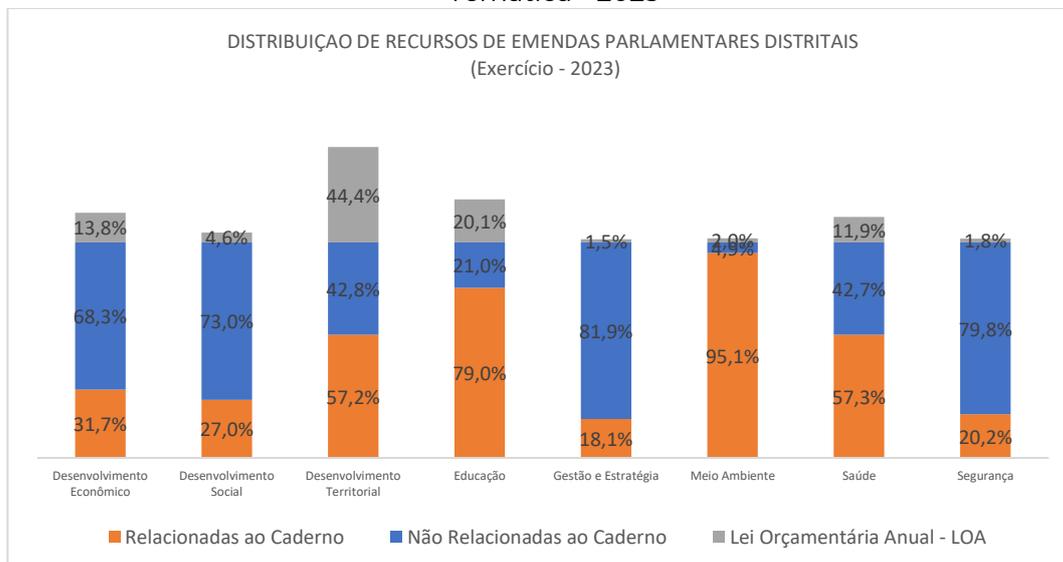
Fonte: Elaborada pela autora (2024)

**Gráfico 23** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas - 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

**Gráfico 24** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática - 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

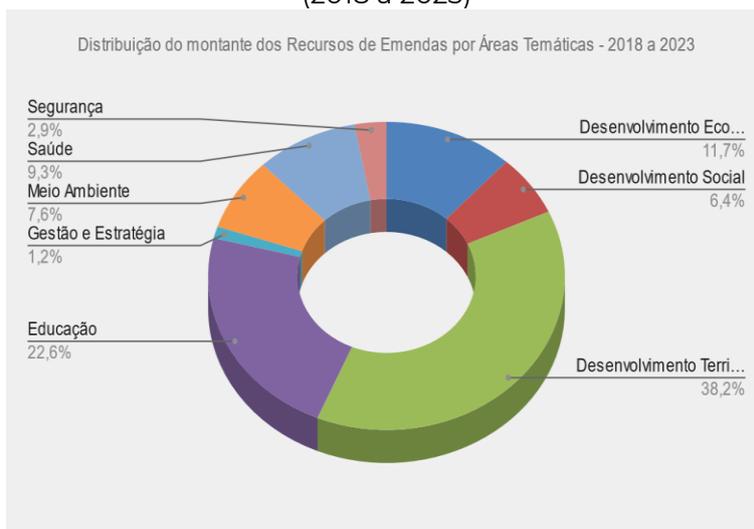
Para o exercício fiscal de 2023, os parlamentares distritais priorizaram os projetos voltados ao desenvolvimento territorial, destinando 44% dos recursos provenientes de emendas distritais, seguidos pela área temática Educação e Desenvolvimento Econômico que abarcaram 20,1% e 13,8% do total desses recursos, respectivamente.

Analisando o Gráfico 24, que apresenta a distribuição de recursos na Lei Orçamentária Anual por área temática, bem como os percentuais desses recursos que estão relacionados ou não com o Caderno de Sugestões de Emendas Parlamentares, observa-se boa convergência dos projetos propostos em 2023 pelo Executivo Local ao Caderno em relação às emendas aprovadas na LOA.

As áreas temáticas Meio Ambiente, Educação, Saúde e Desenvolvimento Territorial apresentaram uma convergência de 95,1%, 79%, 57,3% e 57,2%, respectivamente, em relação ao Caderno. É importante destacar que, de modo, em geral, os projetos apresentaram boa convergência.

A seguir, o Gráfico 25 oferece uma representação visual da distribuição acumulada dos recursos de emendas distritais na Lei Orçamentária Anual, distribuídos por área temática durante os exercícios de 2018 a 2023.

**Gráfico 25** – Distribuição de Recursos de Emendas por Áreas Temáticas no período (2018 a 2023)

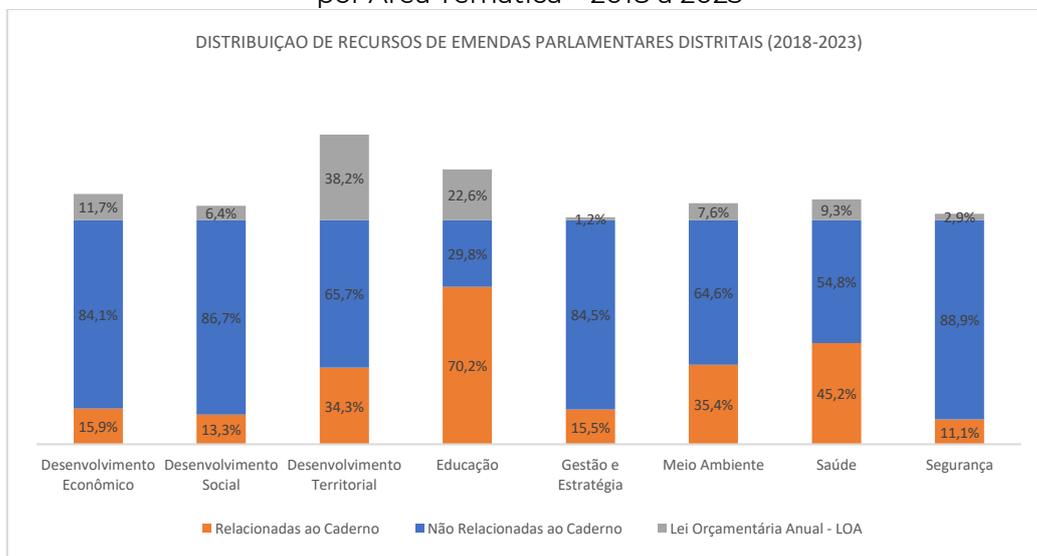


Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Tendo como base a distribuição de recursos no período de 2018 a 2023, representada pelo Gráfico 25, o Gráfico 26 oferece uma visão detalhada dos percentuais de recursos provenientes de emendas distritais que se relacionam ou não com o Caderno.

Estruturado por área temática, o Gráfico 26 demonstra a análise da convergência entre as sugestões do Caderno de Emendas em relação às emendas efetivamente aprovadas na Lei Orçamentária Anual no período analisado. Cabe destacar que essa análise foi realizada considerando apenas os dados objetivos coletados para o estudo, sem considerar outros fatores, além do apoio no conceito *Nudge*.

**Gráfico 26** – Distribuição de Recursos de Emendas em relação ao Caderno por Área Temática – 2018 a 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

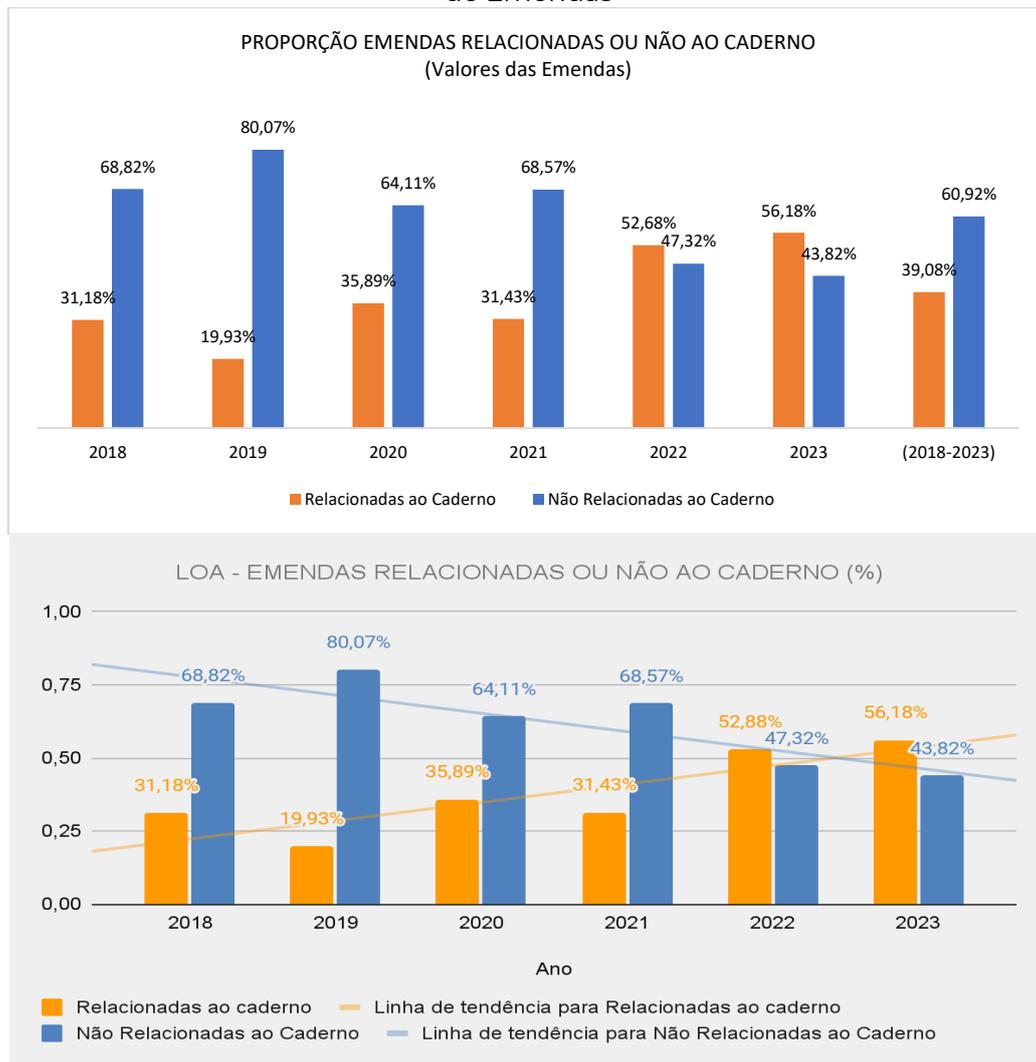
Na versão acumulada, representada pelo Gráfico 26, os resultados sugerem uma tendência entre os parlamentares de direcionar prioritariamente recursos para a área temática Desenvolvimento Territorial, que recebeu 38,2% desse montante no período. Em seguida, as áreas Educação e Desenvolvimento Econômico receberam, respectivamente, 22,6% e 11,7% do total de recursos alocados por meio dessas emendas, somando essas três áreas 72,5% do total dos recursos.

Em relação à análise de convergência com as sugestões presentes no Caderno em comparação às emendas aprovadas na LOA, observa-se que as áreas temáticas Educação, Saúde, Meio-Ambiente e Desenvolvimento Territorial se destacam por apresentar maior semelhança com as sugestões.

Dando continuidade à análise dos resultados, o próximo passo consiste em abordar o Objetivo II, que se concentra em demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA.

A representação visual que se segue esboça, ano a ano e para o período acumulado, como essa proporção evoluiu ao longo do tempo:

**Gráfico 27** – Proporção de Emendas Relacionadas ou não ao Caderno de Sugestões de Emendas



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Diante do exposto, os resultados evidenciam que, para o ano fiscal 2018, 31,18% dos recursos da LOA foram procedentes de emendas que guardavam relação com as propostas do Caderno. Embora os dados demonstrem uma redução do percentual de emendas

relacionadas ao Caderno em 2019 e uma estabilidade em torno dos 30% para os anos subsequentes, percebe-se uma tendência de crescimento nos três últimos anos analisados, atingindo em 2023 56,18%.

Por fim, após considerar todo o período investigado (2018-2023), observou-se no Gráfico 27, que aproximadamente de 39,08% de todos os recursos destinados às emendas parlamentares individuais distritais na LOA apresentaram relação com as propostas sugeridas pelas Unidades Orçamentárias dispostas no Caderno.

Ao concluir essa análise, foi possível oferecer uma perspectiva para confirmar a Hipótese 1 (H1), a qual afirma que no período de 2018 a 2023, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais apresentou convergência com as emendas parlamentares individuais aprovadas na LOA.

Essa hipótese encontra respaldo no conceito *Nudge*, delineado pelos autores Thaler e Sunstein. Os autores argumentam que “empresas privadas ou funcionários públicos ao perceberem que uma determinada política” pode conduzir a resultados superiores”, os agentes têm a possibilidade de adotá-la como padrão. Dessa forma, pequenas iniciativas, aparentemente triviais, podem exercer influência sobre o resultado e surtir efeitos consideráveis (Thaler; Sunstein, 2009, p. 15).

Sob a análise realizada exclusivamente a partir dos dados objetivos extraídos dos Sistemas SISCOPEP e SISCOPEP, sugere-se que a estratégia de "*Nudge*" - Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, implementada pelo Governo do Distrito Federal, demonstrou convergência ao comparar as sugestões presentes no instrumento com as emendas efetivamente aprovadas na Lei Orçamentária Anual no período estudado de 2018 a 2023, especialmente nas áreas temáticas - Educação, Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial.

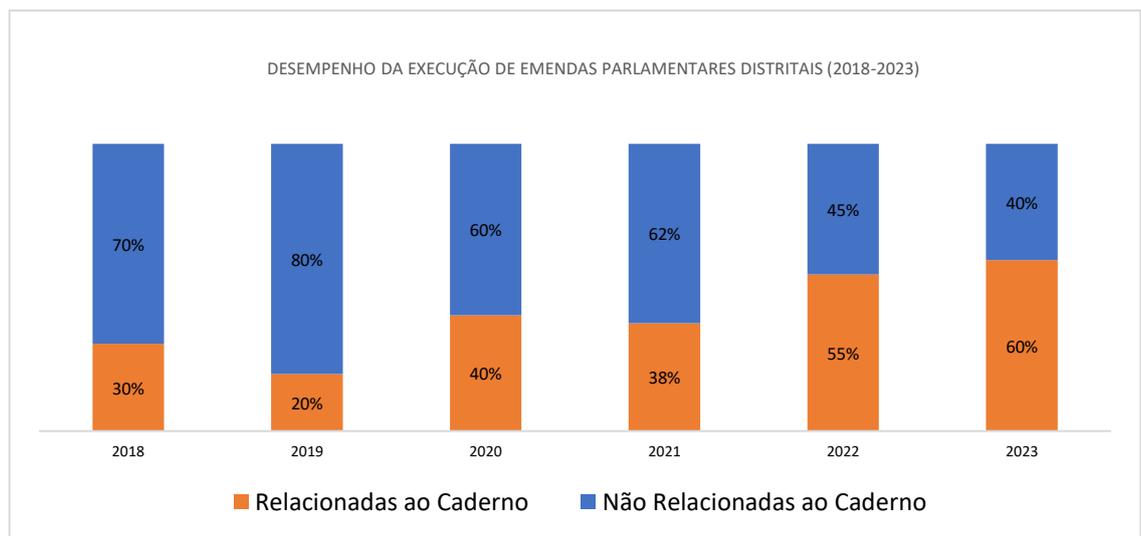
Prosseguindo com a investigação e alinhada à estruturação dos recursos de emendas parlamentares por áreas temáticas conforme delineadas no Plano Plurianual (PPA), e com o intuito de atender ao estipulado no objetivo III, que consiste em verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA no período de 2018 a 2023, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno apresentam melhor desempenho na execução orçamentária, foram examinadas as emendas parlamentares no

estágio da despesa - empenho, em consonância com o estipulado na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, artigo 58 (Brasil, 1964).

De acordo com essa legislação, o empenho é definido como "o ato emanado de autoridade competente que estabelece para o Estado a obrigação de pagamento, esteja ela sujeita ou não à realização de uma condição futura" (Brasil, 1964). Em termos mais simples, isso significa que, ao emitir uma Nota de Empenho, o Governo do Distrito Federal já se compromete a efetuar o pagamento da despesa.

No gráfico a seguir, Gráfico 28, será apresentado o percentual de execução das emendas parlamentares individuais relacionadas e não relacionadas ao Caderno, considerando o total dos recursos de emendas parlamentares individuais executados por exercício, no período de 2018 a 2023.

**Gráfico 28** – Execução de Emendas Parlamentares Individuais – 2018 a 2023



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Os resultados indicam que, inicialmente, existia uma tendência consistente de que as emendas não relacionadas ao Caderno apresentavam uma taxa de execução mais elevada em comparação com as emendas relacionadas ao Caderno.

Por exemplo, em 2018, a taxa de execução das emendas relacionadas ao Caderno foi de 30%, mantendo-se abaixo de 50% até o ano 2022. Entretanto, durante o período em estudo, com exceção de 2019, observa-se uma melhora nos percentuais de execução,

especialmente notável nos 2020 a 2023, com destaque para os exercícios 2022 e 2023, atingindo 55% e 60%, respectivamente.

Nesse sentido, evidencia-se uma tendência de aumento gradual na taxa de execução das emendas relacionadas ao Caderno ao longo do período. Diante disso, pode-se concluir que, embora as emendas convergentes com o Caderno tenham inicialmente apresentado uma taxa de execução inferior, conforme evidenciado no gráfico acima, essa disparidade vem se reduzindo ao longo do tempo. Esse fenômeno pode ser atribuído, possivelmente, aos ajustes, à maturidade e às melhorias implementadas pelo Poder Executivo Local acerca do Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas ao longo dos anos durante a elaboração do Caderno.

Portanto, verifica-se que a segunda Hipótese (H2) proposta no estudo, a qual postula que as emendas parlamentares que guardam semelhança com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais apresentam melhor execução orçamentária, é confirmada.

Esse entendimento foi embasado na tendência observada nos resultados expostos acima, onde as emendas que guardam semelhança com o caderno têm apresentado melhoria gradual na taxa de execução no período em estudo. Assim, a associação entre a convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais e uma maior execução orçamentária é suportada pelo estudo.

Além da análise dos dados mencionados para realização do teste das Hipóteses (H1) e (H2), e com a finalidade em atender ao objetivo IV, que cuida em investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, e de modo a trazer robustez à presente pesquisa, foi aplicado um questionário aos membros do Poder Legislativo.

O Quadro 8, disposto abaixo, demonstra a relação entre os objetivos específicos e as questões abordadas no Questionário, disponível no Apêndice A dessa pesquisa.

Quadro 8 – Relação entre Objetivos Específicos x Questões do Questionário	
Objetivos Específicos	Questões
I - Analisar como ocorre a distribuição dos recursos por áreas temáticas na Lei Orçamentária Anual em comparação com as sugestões presentes no Caderno de Emendas Distritais	11 e 15
II - Demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno de Sugestões de Emendas que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA	11
III - Verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno de Sugestões de Emendas, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária	13
IV – Investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais	5; 6; 7; 8; 9; 10; 12; 14; 16; 18; e 19

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Conforme definido no subitem 3.2. “Da Fundamentação Empírica: Dados e Instrumentos de Coleta”, o questionário foi aplicado junto a cada gabinete dos 24 parlamentares eleitos para a legislatura 2023-2026. O Questionário obteve um total de 22 respostas, cujos resultados serão apresentados a seguir, nas Tabelas 1 a 4, ampliando, assim, a compreensão sobre o estudo.

**Tabela 1** - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
<b>2. Qual função/cargo ocupa na Câmara Legislativa do Distrito Federal?</b>		
Assessor do Deputado (a) Distrital	18	82%
Chefe de Gabinete	3	14%
Deputado Distrital	1	5%
<b>3. Há quanto tempo exerce essa função/cargo?</b>		
De 1 a 2 anos	3	14%
De 3 a 4 anos	3	14%
De 5 a 6 anos	6	27%
Mais de 7 anos	9	41%
Menos de 1 ano	1	5%
<b>4. Na atual legislatura (2023-2026), sinalize como seu Gabinete Parlamentar se identifica em relação ao atual governo:</b>		
Aliado	3	14%
Base	9	41%
Neutro	3	14%
Oposição	7	32%
<b>5. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o sistema SISCONEP e o módulo SISCONEP Cidadão promovem a melhoria na gestão das emendas parlamentares individuais no Distrito Federal.</b>		
Concordo	5	23%
Concordo totalmente	15	68%
Não concordo, nem discordo	2	9%
<b>6. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais representa uma ferramenta de apoio significativa, ao fornecer subsídios aos parlamentares no processo de tomada de decisão referente à alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais.</b>		
Concordo	9	41%
Concordo totalmente	5	23%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	2	9%
Não concordo, nem discordo	2	9%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A questão 1 foi considerada comum a todos os participantes, pois todos consentiram em participar do estudo. Dos respondentes, 82% são assessores de deputados distritais. A maior parte dos colaboradores da pesquisa está no cargo há mais de 4 anos, e apenas 32% das pessoas que responderam ao questionário se declararam oposição ao atual governo.

Os resultados indicam que a maioria dos respondentes, 91%, considera os sistemas SISCONEP e SISCONEP – Módulo Cidadão importantes para a gestão das EPIs. Em relação ao Caderno de Emendas Distritais, 64% dos participantes o consideram uma importante ferramenta de apoio para a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais.

Tabela 2 - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
<b>7. Com que frequência consulta o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais para propor emendas à Lei Orçamentária Anual e suas alterações?</b>		
Às vezes	6	27%
Frequentemente	7	32%
Nunca	1	5%
Raramente	7	32%
Sempre	1	5%
<b>8. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestão de Emendas fomenta a governança colaborativa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na busca conjunta por melhores resultados no uso dos recursos públicos.</b>		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	5	23%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	1	5%
Não concordo, nem discordo	4	18%
<b>9. Com base em que critérios se decide a alocação de recursos para emendas parlamentares individuais à LOA e suas alterações?</b>		
Nenhuma das alternativas anteriores	1	5%
Principalmente com base na distribuição equitativa de recursos entre as diferente:	1	5%
Principalmente com base nas demandas do mandato e dos meus eleitores	15	68%
Principalmente com base nas demandas e necessidades identificadas em audiênci	4	18%
Principalmente com base no Caderno de Sugestões de Emendas	1	5%
<b>10. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais contribui para reduzir possíveis obstáculos de natureza técnica ou jurídica na proposição de emendas ao orçamento do GDF.</b>		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	6	27%
Discordo	3	14%
Discordo totalmente	2	9%
Não concordo, nem discordo	3	14%

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Dos respondentes, 64% dos colaboradores informaram que consultam o instrumento em algum momento, sendo que 5% indicaram que o consultam sempre; 27% consultam com frequência e 27% consultam às vezes para propor emendas à Lei Orçamentária Anual. Por outro lado, 32% declararam que consultam o Caderno raramente e 5% nunca consultam.

Em relação ao fomento à governança, 63% dos respondentes concordam que o Caderno contribui para a Governança colaborativa entre os poderes Executivo e Legislativo Local e na busca por melhores resultados para a sociedade do DF. A maior parte dos participantes, 68%, declarou que o principal critério decisório para a alocação de recurso das EPIs é originário das demandas do mandato e dos eleitores

que representam, sendo que apenas 5% utilizam o Caderno como principal fonte de informações para realização de emendas à LOA. Entretanto, 63% concordam que o Caderno contribui para redução de obstáculos de natureza técnica ou jurídica.

Embora os participantes reconheçam a relevância do Caderno de Sugestão de Emendas, o que reforça sua importância no contexto político e administrativo do Governo do Distrito Federal, observa-se que ainda priorizam a alocação de recursos à Lei Orçamentária Anual (LOA), especialmente em relação às demandas do mandato e dos seus eleitores.

**Tabela 3** - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
<b>11. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas contribui para a convergência entre os interesses dos Parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local.</b>		
Concordo	10	45%
Concordo totalmente	2	9%
Discordo	4	18%
Não concordo, nem discordo	6	27%
<b>12. Em sua opinião, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: a alocação de recursos em projetos alinhados ao Caderno de Sugestões de Emendas resulta em uma melhor entrega de serviços públicos à população do DF.</b>		
Concordo	9	41%
Concordo totalmente	2	9%
Discordo	6	27%
Não concordo, nem discordo	5	23%
<b>13. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: as emendas parlamentares que apresentam convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas apresentam uma taxa de execução orçamentária superior.</b>		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	1	5%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	2	9%
Não concordo, nem discordo	7	32%
<b>14. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais contribui para a melhoria da gestão pública no Distrito Federal.</b>		
Concordo	8	36%
Concordo totalmente	3	14%
Discordo	4	18%
Não concordo, nem discordo	7	32%
<b>15. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: as propostas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas costumam contemplar os temas e tipos de projetos de interesse do mandato do parlamentar.</b>		
Concordo	9	41%
Discordo	6	27%
Não concordo, nem discordo	7	32%

Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

Em relação ao objetivo específico I, alinhado diretamente com as questões 11 e 15 do Questionário, observa-se que apenas 54% dos participantes da pesquisa concordam que o Caderno de Sugestões de Emendas contribui para a convergência entre os interesses dos parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local, como revelado nos resultados da questão 11.

Segundo a percepção de 50% dos participantes da pesquisa, a alocação de recursos de emendas alinhados às prioridades do GDF resulta em melhores entregas de serviços à população do DF. Entre os demais participantes, 27% discordam desse entendimento, enquanto 23% não concordam nem discordam que esse alinhamento traz benefícios à sociedade.

No que tange à execução orçamentária das emendas distritais, apenas 41% dos participantes concordam que as emendas alinhadas ao Caderno resultam em uma melhor execução. Entre os demais, 18% dos respondentes sinalizaram discordar da afirmação, 9% discordaram totalmente e 32% não concordaram nem discordaram. Diante da análise, cabe salientar que esse percentual expressivo de 32%, sugere uma ausência de clareza ou convicção entre os participantes sobre a influência positiva da convergência das emendas com o Caderno na execução orçamentária.

No que se refere à contribuição do instrumento para a melhoria da gestão pública, 50% dos participantes indicaram concordância com a ideia de que o instrumento contribui para a melhoria da gestão pública, enquanto outros 50% discordam ou não possuem opinião definida.

Além disso, o estudo revela que somente 41% dos participantes concordam que as propostas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas costumam contemplar os temas e tipos de projetos de interesse do mandato do parlamentar.

Diante do exposto, observa-se uma divisão de opiniões sobre a influência positiva do Caderno de Sugestões de emendas, especialmente no que se refere à convergência de interesses parlamentares e do Executivo Local, bem como à execução orçamentária das emendas.

Embora os resultados demonstrem que uma parcela dos participantes concorde com as afirmações apresentadas nas perguntas

mencionadas na Tabela 3, a falta de consenso indica a necessidade de ajustes no processo de elaboração do Caderno e na sua utilização pelo Legislativo Local.

**Tabela 4** - Questionário: Visão Geral dos Resultados

Perguntas	Respondentes	
	Qtde	Percentual
<b>16. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: as sugestões de projetos no Caderno de Sugestões de Emendas proporcionam ganhos procedimentais.</b>		
Concordo	10	45%
Concordo totalmente	3	14%
Discordo	4	18%
Discordo totalmente	1	5%
Não concordo, nem discordo	4	18%
<b>17. Sinalize em quais anos participou da apresentação anual do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais ao Legislativo na Sala das Comissões da CLDF.</b>		
2021	1	5%
2022	2	9%
2023	3	14%
2018, 2019, 2020, 2021, 2022	2	9%
2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023	5	23%
2018, 2019, 2021, 2022	1	5%
2019, 2020, 2021, 2022, 2023	3	14%
2020, 2021, 2022, 2023	1	5%
Nunca participou	4	18%
<b>18. Houve, em algum momento, contato posterior por parte de representantes do Poder Executivo com o propósito de incentivar o uso do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais?</b>		
Não	7	32%
Não tenho conhecimento	4	18%
Sim	11	50%

Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

Considerando as informações apresentadas acima, na Tabela 4, observa-se que a maioria dos respondentes, que corresponde a 59%, concorda ou concorda totalmente que as sugestões de emendas dispostas no Caderno proporcionam ganhos procedimentais à elaboração de emendas à LOA.

Em relação à participação anual dos respondentes na apresentação do instrumento aos membros do Poder Legislativo Local, observa-se, de maneira geral, uma resposta positiva. Apenas 18% indicaram nunca ter participado da apresentação do Caderno de Emendas Distritais ao Poder Legislativo.

Além disso, é relevante notar que 50% dos participantes afirmaram ter recebido contato posterior de representantes do Poder Executivo para incentivar o uso do Caderno de Emendas. Por outro lado, outros 50% negaram ter tido contato com tais representantes, o que sugere pouca iniciativa por parte do governo local em promover o

uso do Caderno de Emendas, considerando que metade dos participantes indicou não ter sido alcançada por essas ações de incentivo.

Ao comparar os dados das Tabelas 1 a 4 e os resultados da análise do Gráfico 28, percebe-se um desalinhamento entre a percepção dos participantes da pesquisa sobre a contribuição do Caderno para a convergência das prioridades do Poder Executivo Local e do Legislativo. Sustentada pelo conceito *Nudge*, a análise dos dados contidos no Gráfico 28, sugere boa convergência das prioridades entre os poderes. No entanto, somente 54% dos respondentes do questionário concordaram que o Caderno de Sugestões de Emendas contribui para a convergência entre os interesses dos parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local, como revelado nos resultados da questão 11.

Estendendo esse entendimento ao relacionar os resultados do questionário ao objetivo II, que busca demonstrar a proporção de projetos do Executivo Local dispostos no Caderno que convergem com as emendas parlamentares aprovadas na LOA, os resultados obtidos, especialmente por meio das questões 11 e 15, revelam informações relevantes. Praticamente metade dos respondentes não expressaram concordância de que o Caderno contribui para a convergência de prioridades entre os parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local, o que implicaria diretamente na proporção de projetos relacionados ao Caderno. Além disso, 59% dos participantes não consideram que as propostas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas costumam contemplar os temas e tipos de projetos de interesse do mandato do parlamentar.

Acerca do Objetivo III, que busca verificar se as emendas parlamentares distritais aprovadas na LOA, que guardam semelhança com as sugestões de emendas constantes no Caderno, apresentam melhor desempenho na execução orçamentária, os resultados da questão 13 revelam que apenas 41% dos participantes concordam que a convergência influencia positivamente na execução das emendas alinhadas ao Caderno, resultando em uma melhor execução orçamentária.

No entanto, torna-se importante considerar a perspectiva dos demais participantes, haja vista que, dentre eles, 18% discordam dessa afirmação, indicando que não percebem a convergência como um

fator positivo na execução das emendas. Além disso, 9% dos participantes discordam totalmente, evidenciando uma rejeição mais incisiva. Ademais, um grupo, representado por 32% dos respondentes, não expressou uma opinião clara, nem concordando nem discordando da afirmação. Esses dados mostram uma diversidade de opiniões entre os participantes, sugerindo que, embora haja uma concordância expressiva, há também uma parcela considerável que não tem uma posição definida sobre a influência da convergência na execução orçamentária.

Após a apresentação dos resultados das questões de 2 a 18, o Quadro 8 exibirá os resultados da questão aberta, identificada sob o número 19. Juntamente com as questões mencionadas anteriormente, a questão aberta está diretamente relacionada ao Objetivo IV da pesquisa, que visa investigar a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

<b>Quadro 9 - Respostas provenientes da Questão Discursiva Aplicada no Questionário</b>	
<b>Pergunta: Em sua opinião, quais são os principais desafios enfrentados ao tentar alocar recursos para projetos propostos no Caderno de Sugestões de Emendas?</b>	
<b>Pontos abordados</b>	<b>Detalhamento da resposta</b>
Desistência de execução dos projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frequente desistência de execução dos projetos por parte do Poder Executivo, o que leva à necessidade de realocação de recursos e torna o instrumento inadequado;</li> <li>• Morosidade na liberação dos recursos para execução das emendas;</li> <li>• Ausência de garantia da execução das emendas alocadas no Caderno;</li> </ul>
Falta de compatibilidade e viabilidade das propostas, insuficiência de informações e inconsistências	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As propostas apresentadas no Caderno por vezes não se compatibilizam aos anseios do parlamentar e/ou carecem de viabilidade técnica para execução;</li> <li>• Insuficiência nas informações sobre a maturidade das propostas e inconsistências nas codificações orçamentárias.</li> </ul>
Necessidade de alinhamento entre os poderes e a importância do diálogo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouco diálogo com os pontos focais de cada Secretaria para melhorar o processo;</li> <li>• Necessidade de maior alinhamento entre os poderes Executivo e Legislativo para garantir a eficácia das emendas;</li> <li>• Necessidade de melhoramento do alinhamento técnico e institucional;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecipar a entrega das propostas, e garantir maior cuidado na classificação e análise das emendas.</li> </ul>
Crescimento do Caderno de Emendas e falta de qualidade dos projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento significativo, ao longo dos anos, do número de projetos que compõem o Caderno, mas nem todas as propostas estão na fase final de execução, o que dificulta a escolha dos deputados.</li> </ul>

Fonte: Dados coletados pela autora (2024)

Importa destacar que, dos 22 respondentes, 82% são assessores de deputados e 68% deles estão no cargo há mais de 5 anos, o que sugere que a maioria dos participantes possuem um conhecimento técnico e uma ampla visão sobre a gestão do processo de emendas à LOA.

Com base nas percepções dos respondentes, infere-se a necessidade de implementação de melhorias na dinâmica relacionada ao Caderno de Sugestões de Emendas, com vistas a mitigar possíveis desistências de projetos por parte do Poder Executivo, bem como o aprimoramento das informações, a fim de evitar inconsistências nas propostas dispostas no Caderno. Além disso, os participantes destacam a importância de uma maior maturidade nas propostas, assim como um maior alinhamento e diálogo entre o Governo do Distrito Federal e o Legislativo Local, de modo a promover uma abordagem mais colaborativa e coordenada entre os diversos atores envolvidos no processo de emendas à LOA. Outro ponto relevante levantado pelos respondentes foi quanto ao grau de maturidade das sugestões presentes no Caderno.

Os resultados da aplicação do questionário junto ao Poder Legislativo Local proporcionaram a obtenção de informações sobre a percepção dos membros do Poder Legislativo Distrital em relação ao Caderno de Sugestões de Emendas Distritais.

Embora a análise dos dados extraídos dos Sistemas SISCONEP - Módulo Cidadão e SISCAEP (Caderno) tenha confirmado as Hipóteses (H1) e (H2), as percepções dos participantes expressas nas respostas ao questionário sugerem, em certa medida, uma discordância com os resultados objetivos da pesquisa. Esses resultados destacam a importância de uma investigação mais aprofundada para compreender as implicações que motivam essa divergência. Vale destacar que, mesmo diante das indicações de melhorias ao Caderno, 63% dos respondentes acreditam que ele contribui para reduzir

obstáculos de natureza técnica ou jurídica, conforme apurado nos resultados da questão 10 do questionário.

Outra questão importante revelada no estudo é que apenas 50% dos entrevistados relataram ter recebido contato posterior por parte de representantes do Poder Executivo com o propósito de incentivar o uso do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais. O que sugere a necessidade de intervenções estratégicas por parte do Poder Executivo com vistas a otimizar e fortalecer a parceria junto ao Legislativo no Distrito Federal.

Com base no exposto, os resultados da pesquisa revelam um importante diálogo entre a literatura especializada, o conceito de *Nudge* e o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais. A observação da melhoria gradual na taxa de execução das emendas relacionadas ao Caderno ao longo do período analisado, sugere que o instrumento pode ter contribuído positivamente para o comportamento dos membros do poder Legislativo Local, possivelmente alinhando suas decisões mais estreitamente com as sugestões presentes no Caderno.

Esse entendimento demonstra que iniciativas incrementais, como a disponibilização do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais aos membros do poder Legislativo Local podem contribuir para uma alocação mais estratégica dos recursos públicos. Ademais, a percepção sobre o instrumento repercute diretamente na governança colaborativa entre os poderes Executivo e Legislativo, e em aspectos possivelmente ligados à dinâmica política de coalizão, considerando que 55% dos respondentes apoiam o governo, 32% se consideram oposição e 14% se mantiveram neutros.

Como demonstrado no trabalho, parte dos respondentes do questionário expressa discordância ou falta de clareza sobre a influência positiva do Caderno de Emendas na execução orçamentária e na disponibilização de projetos de interesse do parlamentar. Este desalinhamento sugere que, apesar das melhorias observadas ao longo do tempo, ainda persistem desafios a serem superados em relação aos projetos disposto no Caderno e na governança necessária para fortalecer a parceria com o Legislativo e promover uma melhor utilização do Caderno de Emendas.

Por fim, os resultados provenientes tanto da análise dos dados dos sistemas SISCOPEP- Módulo Cidadão, do Caderno de Sugestões de Emendas e da aplicação do questionário forneceram informações para



a pesquisa, contribuindo não apenas para o desenvolvimento do estudo acadêmico, mas também para o contexto profissional da pesquisadora, dada a natureza do mestrado.





# 6 CONCLUSÃO

Este estudo adotou uma abordagem descritiva, qualitativa e quantitativa, para examinar em que medida os projetos propostos pelo Governo do Distrito Federal no Caderno de Sugestões de Emendas convergem com as prioridades dos parlamentares distritais refletidas na Lei Orçamentária Anual e suas alterações no período de 2018 a 2023.

A pesquisa oferece uma contribuição inovadora para a administração pública local ao analisar o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais, instrumento de gestão desenvolvido pelo Governo do Distrito Federal e disponibilizado aos parlamentares distritais para auxiliar suas escolhas na alocação de recursos de emendas à Lei Orçamentária Anual em diferentes áreas temáticas.

A literatura consultada para o desenvolvimento desse estudo de caso revela que o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais está alinhado com o conceito *Nudge* proposto pelos autores Thaler e Sunstein (2009, p.15), evidenciando que o setor público também utiliza de estratégias para influenciar comportamentos, otimizar suas políticas e incentivar que os atores públicos façam melhores escolhas em prol do bem-estar social. Nesse contexto, o Governo do Distrito Federal atua como um arquiteto de escolhas ao oferecer o Caderno aos membros do Legislativo Local, que mantêm sua liberdade de escolha, mas são, em alguma medida, influenciados para alinhar suas propostas com as prioridades do governo.

Ainda à luz do referencial teórico examinado, o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais demonstrou estar inserido em ambiente complexo e que demanda uma governança colaborativa e coordenada entre os poderes Legislativo e Executivo para o alcance de melhores resultados. “Notoriamente, as capacidades e qualidades institucionais, a colaboração entre os agentes públicos na coprodução de entregas públicas, por meio de políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho, são fundamentais para a boa governança” (Martins e Marini, 2014). Assim, e na perspectiva desse estudo, instrumentos de gestão como o Caderno, podem contribuir para a

promoção de uma cultura de governança colaborativa entre os poderes.

Em relação à análise dos dados, a pesquisa sugere resultados que ressaltam a importância do Caderno de Sugestões de Emendas no âmbito das emendas parlamentares. O estudo observou uma boa convergência entre os projetos aprovados na Lei Orçamentária Anual e as sugestões apresentadas no Caderno de Emendas, confirmada pela Hipótese (H1). Os resultados indicam que, inicialmente, existia uma tendência consistente de que as emendas não relacionadas ao Caderno apresentavam uma taxa de execução mais elevada em comparação com as emendas relacionadas ao Caderno. Entretanto, durante o período em estudo, com exceção de 2019, observa-se uma melhora nos percentuais de execução, especialmente notável nos 2020 a 2023.

A análise dos dados apresentados no Gráfico 28 apresenta uma melhora crescente nos percentuais de execução das emendas relacionadas ao Caderno no período analisado. Esse aumento pode ser atribuído, possivelmente, aos ajustes e às melhorias implementadas pelo poder Executivo Local acerca do Sistema de Propostas ao Caderno de Emendas para a elaboração do Caderno. Além disso, demonstrou que emendas parlamentares que apresentam convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais estão positivamente associadas a uma maior execução orçamentária, confirmando a Hipótese (H2) do estudo.

Embora as hipóteses H1 e H2 tenham sido confirmadas no presente estudo, destaca-se que, apenas 41% dos respondentes do questionário concordam que a convergência entre os instrumentos melhora a execução orçamentária das EPIs. Esse desalinhamento entre a percepção do membros do Poder Legislativo Local e os resultados demonstrados no Gráfico 28 sugere que ainda não percebem de forma clara essa convergência e sua influência positiva na execução orçamentária das EPIs.

Diante das análises realizadas, a pesquisa sugere implicações práticas e orientações futuras tanto no âmbito acadêmico, ao oferecer conhecimentos que possam direcionar estudos posteriores, quanto no campo prático, ao identificar oportunidades para o aprimoramento do Caderno oferecido pelo Governo do Distrito Federal aos membros do Poder Legislativo.

No que se refere às implicações práticas, a presente pesquisa estabelece um diálogo ente o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais e a literatura especializada, em especial, ao seu alinhamento ao conceito *Nudge*. Ademais, o estudo ainda sugere a ampliação do diálogo entre os atores envolvidos na elaboração e utilização Caderno, a implementação de índices de maturidade das propostas, a redução do número de propostas disponibilizadas anualmente no instrumento, ajustes nos prazos de entrega do Caderno ao Legislativo e esforços que visem mitigar inconsistências nas classificações orçamentárias das propostas, objetivando promover uma alocação mais estratégica dos recursos públicos destinados às emendas parlamentares distritais.

Por fim, e considerando as limitações da pesquisa e com o intuito de contribuir para análises futuras sobre as emendas individuais distritais, propõe-se investigar, com base nas plataformas políticas dos parlamentares, o fenômeno *Pork Barrel*, e ainda, se parlamentares da base ou da oposição alcançam melhores resultados na execução orçamentária dessas programações.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, H. H. **Presidencialismo de Coalizão: o dilema Institucional brasileiro**. Publicado na Revista Dados Vol. 31, No. 1, 1988, 5-32. Disponível em: Acesso em: 13 set. 2023.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. **Collaborative public management: new strategies for local governments**. Washington, DC: Georgetown Univ. Press., 2003. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/264120610\\_Collaborative\\_public\\_management\\_New\\_strategies\\_for\\_local\\_governments](https://www.researchgate.net/publication/264120610_Collaborative_public_management_New_strategies_for_local_governments). Acesso em 30 set.2023.

ALMEIDA, D. P. B. (2021). **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares . Revista Brasileira De Ciência Política, (34), e239518**. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>. Acesso em: 12 set. 2023.

ALMEIDA, P.S. **Políticas públicas distributivas: a literatura brasileira em análise**. 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/70805>. Acesso em: 11 set. 2023.

ARAGÃO, B. D. S. **Princípios Orçamentários: Unidade, Publicidade e Especificação**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principios-orcamentarios-unidade-publicidade-e-especificacao/1149758223#:~:text=O%20economista%20Giacomoni%2C%20define%20princ%C3%ADpios,controle%20parlamentar%20sobre%20os%20Executivos>. Acesso em: 18 abr. 2023.

ARRUDA, R. O. **PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas**. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero\\_Oliveira\\_Arruda.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero_Oliveira_Arruda.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 04 set. 2023

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.files.wordpress.com/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>. Acesso 02 nov. 2023.

BITTENCOURT . F. M. **Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um Quadro De Referência Para Estudos De Orçamento E Controle**. 2012. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242339>. Acesso em: 08 set. 2023.

BORGES, M. *et al.* **Repercussão dos Créditos Adicionais no Planejamento Governamental: estudo no orçamento do estado do Mato Grosso do Sul. Boletim de Análise Político-Institucional n. 34, Mar. 2023.** Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11848>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRAGA, A. P. S. **Destinação de recursos de emendas parlamentares individuais às organizações da sociedade civil: uma análise entre o planejado e o executado no município de Teresina. 2022.** Disponível em: [http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/43756/1/2022\\_ArthurPhilippeSindeauxBraga.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/43756/1/2022_ArthurPhilippeSindeauxBraga.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Emenda Constitucional nº 100, em 26 de junho de 2019. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Emenda Constitucional nº 105, de 12 de Dezembro de 2019. Brasília, DF. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).  
Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1989]. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento\\_interno/Rlpdf/regInterno.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento_interno/Rlpdf/regInterno.pdf). Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1967]**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plano Plurianual – PPA**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASÍLIA Decreto 43.360, de 25 de maio de 2022. **Dispõe sobre regras, procedimentos e prazos para a execução de emendas individuais dos Deputados Distritais à Lei Orçamentária Anual em todas as unidades orçamentárias do Distrito Federal contempladas por emendas parlamentares**. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060). Acesso em: 10 set. 2023.

BRASÍLIA, 1993. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASÍLIA. Decreto nº 30.034, de 6 de fevereiro de 2009. **Dispõe sobre a centralização da hospedagem de equipamento e de sistemas de informação no âmbito do governo do distrito federal, e dá outras providências**. Disponível em:

[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=5969](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=5969)  
7. Acesso em: 10 set. 2023.

BRASILIA. Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018. **Dispõe sobre o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares – SISCONEP.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5efaa5eddc744c49bf5c7a35f57b094e/Decreto\\_38968\\_03\\_04\\_2018.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5efaa5eddc744c49bf5c7a35f57b094e/Decreto_38968_03_04_2018.html). Acesso em: 13 set. 2023.

BRASÍLIA. Decreto nº 43.360, de 20 de maio de 2022. **Dispõe sobre regras, procedimentos e prazos para a execução de emendas individuais dos Deputados Distritais à Lei Orçamentária Anual.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060/Decreto\\_43360\\_25\\_05\\_2022.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/789d1b25641740e08fd6caec3d3d5060/Decreto_43360_25_05_2022.html). Acesso em: 23 maio 2023.

BRASILIA. Lei 7.212 de 30 de dezembro de 2022. **Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.** Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/lei-no-7-212-30-12-2022/>. Acesso em: 07 set. 2023.

BRASÍLIA. Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023.** Disponível em: [https://www.seplad.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Compilado\\_Lei-do-PPA-2020-2023-atualizada.pdf](https://www.seplad.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/01/Compilado_Lei-do-PPA-2020-2023-atualizada.pdf). Acesso em: 07 set. 2023.

BRASÍLIA. Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012. **Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id\\_norma=7298](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/DetalhesDeNorma.aspx?id_norma=7298)  
3. Acesso em: 09 set. 2023.

BRASÍLIA. **Plano Plurianual (PPA):** [2016-2019]. Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>. Acesso em: 6 set. 2023

BRASÍLIA. **Plano Plurianual (PPA):** [2020-2023]. Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/plano-plurianual-2020-2023/>. Acesso em: 15 set. 2023

BRASÍLIA. PORTARIA Nº 140, de 17 de maio de 2021. **Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Economia e dá outras**

**providências.** Disponível em: <https://www.seplad.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/REGIMENTO-INTERNO-SEEC.pdf>. Acesso em: 24 maio 2023.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. **Câmara Legislativa do Distrito federal: 30 anos de representatividade.** Brasília – DF: CLDF. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/web/cldf-30-anos/inicio>. Acesso em: 20 maio 2023.

CARVALHO, M. S. **Orçamento público.** Ed. Educacional. S.A, 2017.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários.** Brasília, DF: Congresso Nacional, [2000]. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio\\_orcamentario](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/principio_orcamentario). Acesso em: 17 maio 2023.

CREPALDI, G. S.; e CREPALDI, S. A. **Orçamento público: planejamento, elaboração e controle.** 1ª ed. Ed. Saraiva Uni. 2013.

FARIA, R. 2022. **As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica.** Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6928/1/2.3.%20XI%20Pr%C3%A7a%20SOF.pdf>. Acesso em 05 set. 2023.

FEREJOHN, J. Pork Barrel Politics. Stanford University Press, 1974

FERNANDES, A. S. A.; e SOUZA, T. S. **Ciclo orçamentário brasileiro.** Brasília: Enap, 2019. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4\\_Livro\\_Ciclo%20orcamentario%20brasileiro.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orcamentario%20brasileiro.pdf). Acesso em: 12 abr. 2023.

FRIAS, P. **O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. Revista Ensaios, vol.15, jul-dez de 2019.** Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ensaios/article/view/43004/pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

GADELHA, S. R. B. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. 2017. **Entendendo o Orçamento Público.** Brasília. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3167>. Acesso em: 14 maio 2023.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 14 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**, São Paulo, 2002, 4ªed. Disponível em : [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo\\_C1\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa\\_-\\_antonio\\_carlos\\_gil.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/150/o/Anexo_C1_como_elaborar_projeto_de_pesquisa_-_antonio_carlos_gil.pdf) . Acesso em 12 fev. 2023.

KLAGENBERG, A. **A economia comportamental e o uso de nudge em políticas públicas**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/205630>. Acesso em: 04 fev. 2024

LEE, S. H. Constructing Effective Questionnaires. In: PERSHING, J. A. (Ed.). Handbook of Human Performance Technology: Principles, Practices, and Potential. New Jersey: John Wiley & Sons, 2006, p. 760-779.

MARTINS, H; E MARINI, C. 2014. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de disseção conceitual. Revista do TCU, n. 130 (2014). Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>. Acesso em 25 set. 2023.

MEDINA, S. A. *et. al.* . 2023. **Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político?. Read. Revista Eletrônica De Administração (porto Alegre), 29(1), 98–125**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-2311.374.124848>. Acesso em: 14 set. 2023.

MENEZES *et al.* 2019. **Metodologia científica: teoria e aplicação na educação a distância**. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/noticias/univasf-publica-livro-digital-sobre-metodologia-cientifica-voltada-para-educacao-a-distancia/livro-de-metodologia-cientifica.pdf/view>. Acesso em 15 out. 2023

OSTROSKI. S. S. D. **Orçamento público**. 2. ed. – Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010. 128 p.:il.; 27,9 cm. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/206387/2/CST%20GP%20-%20Or%20p%20-%20MILOLO.pdf>. Acesso em: 12 maio 2023.

PIRES, V. A. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. Ed. Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.

RODRIGUES, T. A. **Orçamento em discussão. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015**. 2019. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015>. Acesso em: 21 maio 2023.

SÃO PAULO. Lei nº 17.555, 20 De Julho de 2022. **Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023**. Disponível em: [http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO\\_2023.pdf](http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2023.pdf). Acesso em: 07 set. 2023.

SARAIVA, A. C. D. Análise das técnicas *Nudge* em políticas públicas, com aplicação no projeto *Nudge Túnel*. Disponível em: [https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Anna\\_Carolina\\_Dutra\\_Saraiva\\_Mon\\_o\\_21.1.pdf](https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Anna_Carolina_Dutra_Saraiva_Mon_o_21.1.pdf). Acesso em: 12 set. 2023.

SILVA, E.L.; Menezes, E. M. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**, 3ª edição, Florianópolis, 2001. Disponível em <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgcb/files/2011/03/Metodologia-da-Pesquisa-3a-edicao.pdf>. Acesso em 07 mai. 2023.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge : como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade**. Tradução Ângelo Lessa. 1ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Decisão nº 5252/2020**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.sefaz.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/DECISAO\\_TCDF\\_5252.pdf](https://www.sefaz.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/DECISAO_TCDF_5252.pdf). Acesso em: 15 set. 2023

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tribunais de contas locais devem fiscalizar a aplicação de transferências especiais**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunais-de-contas-locais-devem-fiscalizar-a-aplicacao-de-transferencias-especiais.htm>. Acesso em: 22 maio 2023.



APÊNDICES

**APÊNDICES**

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

#### Parte I: Informações Gerais

1. Qual função/cargo ocupa na Câmara Legislativa do Distrito Federal?  
 Deputado Distrital  
 Chefe de gabinete  
 Assessor do Deputado Distrital
2. Há quanto tempo exerce essa função/cargo?  
 Menos de 1 ano  
 De 1 a 2 anos  
 De 3 a 4 anos  
 De 5 a 6 anos  
 Mais de 7 anos
3. Na atual legislatura (2023-2026), a qual partido está filiado o parlamentar?  
 Base  
 Aliado  
 Oposição  
 Neutro  
 Não se aplica
4. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **as emendas parlamentares individuais têm sido importantes para a melhoria dos serviços públicos no Distrito Federal.**  
 Concordo totalmente  
 Concordo  
 Não concordo, nem discordo  
 Discordo  
 Discordo totalmente
5. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **o sistema SISCONEP e o módulo SISCONEP Cidadão promovem a melhoria na gestão das emendas parlamentares individuais no Distrito Federal.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

## Parte II: Uso do Caderno de Sugestões de Emendas

6. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais representa uma ferramenta de apoio significativa, ao fornecer subsídios aos parlamentares no processo de tomada de decisão referente à alocação de recursos por meio de emendas parlamentares individuais.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

7. Com que frequência consulta o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais para propor emendas à Lei Orçamentária Anual e suas alterações?

- Sempre
- Frequentemente
- Raramente
- Às vezes
- Nunca

8. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **o Caderno de Sugestão de Emendas fomenta a governança colaborativa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na busca conjunta por melhores resultados no uso dos recursos públicos.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

9. Com base em que critérios se decide a alocação de recursos para emendas parlamentares individuais à LOA e suas alterações?

- Principalmente com base no Caderno de Sugestões de Emendas
- Principalmente com base nas demandas do mandato e dos meus eleitores
- Principalmente com base na distribuição equitativa de recursos entre as diferentes regiões do DF
- Principalmente com base nas demandas e necessidades identificadas em audiências públicas e consultas populares.
- Nenhuma das alternativas anteriores
- Prefiro não responder

10. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais contribui para reduzir possíveis obstáculos de natureza técnica ou jurídica na proposição de emendas ao orçamento do GDF.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

11. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **o Caderno de Sugestões de Emendas contribui para a convergência entre os interesses dos Parlamentares e os projetos propostos pelo Executivo local.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

12. Em sua opinião, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **a alocação de recursos em projetos alinhados ao Caderno de Sugestões de Emendas resulta em uma melhor entrega de serviços públicos à população do DF.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

13. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **as emendas parlamentares que apresentam convergência com o Caderno de Sugestões de Emendas apresentam uma taxa de execução orçamentária superior.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

14. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **o Caderno de Sugestões de Emendas Distritais contribui para a melhoria da gestão pública no Distrito Federal.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

15. Com as informações que o(a) Sr.(a) possui, indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **as propostas contidas no Caderno de Sugestões de Emendas costumam contemplar os temas e tipos de projetos de interesse do mandato do parlamentar.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

16. Indique o seu nível de concordância ou discordância com a seguinte afirmação: **as sugestões de projetos no Caderno de Sugestões de Emendas proporcionam ganhos procedimentais.**

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo, nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

17. Sinalize em quais anos participou da apresentação anual do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais ao Legislativo na Sala das Comissões da CLDF.

- 2018
- 2019
- 2020
- 2021
- 2022
- 2023
- Nunca participou

18. Houve, em algum momento, contato posterior por parte de representantes do Poder Executivo com o propósito de incentivar o uso do Caderno de Sugestões de Emendas Distritais?

- Sim
- Não
- Não tenho conhecimento

19. Em sua opinião, quais são os principais desafios enfrentados ao tentar alocar recursos para projetos propostos no Caderno de Sugestões de Emendas



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO