

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A EFICIÊNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA
POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE
2016 A 2024**

DYEGO CORMICK LIMA

Brasília-DF, 2024

DYEGO CORMICK LIMA

A EFICIÊNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2016 A 2024

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 Alessandro de Oliveira Gouveia Freire.

Brasília-DF 2024

DYEGO CORMICK LIMA

A EFICIÊNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2016 A 2024

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 09 / 12 / 2024

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Bruno César Prado Soares

L732e Lima, Dyego Cormick
A eficiência das emendas parlamentares na Polícia Militar do
Distrito Federal no período de 2016 a 2024 / Dyego Cormick Lima. – Brasília:
IDP, 2024.

122 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em
Administração Pública, Brasília, 2025.
Orientador: Prof. Dr. Alessandro de Oliveira Gouveia Freire.

1. Administração pública. 2. Gestão orçamentária. 3. Emendas
parlamentares. 4. Polícia Militar do Distrito Federal. I. Título.

CDD: 350

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

RESUMO

Esta dissertação analisa a relevância e o impacto das emendas parlamentares na Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) entre 2016 e 2024, com foco em seu papel no aprimoramento da segurança pública e na gestão orçamentária. Marcada pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que introduziu a execução obrigatória de emendas individuais, a pesquisa explora como esses recursos complementam o orçamento da PMDF e influenciam seu desempenho financeiro e operacional. Utilizando métodos qualitativos e quantitativos, o estudo inclui entrevistas com atores-chave, verificando as percepções dos gestores sobre sua relevância, e análise de dados de plataformas como SIGA Brasil, Transfere Gov e Portal da Transparência do DF. As emendas foram categorizadas em áreas temáticas, como saúde, defesa e justiça, transporte e desenvolvimento urbano, adaptadas às necessidades específicas da PMDF. Os resultados indicam que as emendas parlamentares são importantes para complementar o orçamento da PMDF, viabilizando investimentos em infraestrutura, saúde e melhorias operacionais. As emendas distritais priorizaram a saúde, enquanto as federais focaram em infraestrutura e transporte. No entanto, desafios como burocracia excessiva para as emendas federais, planejamento inadequado e alterações frequentes nos valores das emendas distritais comprometem a eficiência da alocação e execução dos recursos. Embora as emendas federais tenham maior impacto financeiro, apresentaram baixa taxa de execução devido a atrasos administrativos, evidenciando a necessidade de melhorar alguns processos institucionais. Para superar esses desafios, o estudo recomenda a criação de uma comissão dedicada à gestão de emendas parlamentares, a capacitação do efetivo e o aprimoramento do alinhamento entre as prioridades institucionais e os objetivos das emendas. O uso estratégico de projetos pré-aprovados e ferramentas modernas de gestão pode contribuir com a eficiência na execução desses recursos. A pesquisa destaca o potencial das emendas parlamentares quando geridas estrategicamente, oferecendo oportunidades significativas para otimizar os serviços de segurança pública e fortalecer a capacidade operacional da PMDF.



Palavras chave: emendas parlamentares, gestão orçamentária, segurança pública, PMDF, eficiência, Emenda Constitucional nº 86/2015.



ABSTRACT

This dissertation analyzes the relevance and impact of parliamentary amendments on the Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) between 2016 and 2024, focusing on their role in enhancing public security and budget management. Anchored by Constitutional Amendment No. 86/2015, which introduced the mandatory execution of individual amendments, the research explores how these resources complement the PMDF's budget and influence its financial and operational performance. Using qualitative and quantitative methods, the study includes interviews with key stakeholders to capture managers' perceptions of their relevance and analyzes data from platforms such as SIGA Brasil, Transfere Gov, and the Transparency Portal of the Distrito Federal. The amendments were categorized into thematic areas such as health, defense and justice, transportation, and urban development, adapted to the specific needs of the PMDF. The findings indicate that parliamentary amendments are critical for complementing the PMDF's budget, enabling investments in infrastructure, health, and operational improvements. While district-level amendments prioritized health, federal amendments focused on infrastructure and transportation. However, challenges such as excessive bureaucracy for federal amendments, inadequate planning, and frequent changes in the values of district amendments undermine the efficiency of resource allocation and execution. Although federal amendments have greater financial impact, they exhibit low execution rates due to administrative delays, highlighting the need for institutional process improvements. To address these challenges, the study recommends the creation of a dedicated commission for parliamentary amendment management, staff training, and improved alignment between institutional priorities and the objectives of the amendments. Strategic use of pre-approved projects and modern management tools can enhance the efficiency of resource execution. The research underscores the transformative potential of parliamentary amendments when strategically managed, offering significant opportunities to optimize public security services and strengthen the operational capacity of the PMDF.

Keywords: parliamentary amendments, budget management, public security, PMDF, efficiency, Constitutional Amendment No. 86/2015.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMO	Comissão Mista de Orçamento
CN	Congresso Nacional
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
DLF	Departamento de Logística e Finanças
DSAP	Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal
EC	Emenda Constitucional
EM	Estado-Maior
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPO	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PMDF	Polícia Militar do Distrito Federal
PPA	Plano Plurianual
QCG	Quartel do Comando-Geral
RCL	Receita Corrente Líquida
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGA Brasil	Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1

Fluxo da Proposta Orçamentária para Poder Executivo.

.....**22**

Gráfico 1

Valores corrigidos, em reais, das Emendas Distritais por ano.

.....**79**

Gráfico 2

Valores corrigidos, em reais, das Emendas Federais por ano.

.....**80**

Gráfico 3

Quantidades de Emendas Distritais por ano.

.....**81**

Gráfico 4

Quantidades de Emendas Federais por ano.

.....**82**

Gráfico 5

Emendas Parlamentares Federais referente ao orçamento da União, no ano de 2016 a 2024.

.....**84**

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Alterações Constitucionais nas Emendas Parlamentares.

.....29

Quadro 2

Características Básicas do Princípio da Eficiência.

.....44

Quadro 3

Classificação das Entrevistas.

.....57

Quadro 4

Dados Coletados no Portal da Câmara dos Deputados.

.....62

Quadro 5

Dados Coletados no Portal SIGA Brasil.

.....62

Quadro 6

Dados Coletados no Portal SIGA Brasil.

.....65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Despesas Autorizadas na LOA 2024.

.....**30**

Tabela 2

Emendas Parlamentares destinadas à PMDF, no ano de 2016 a 2024.

.....**76**

Tabela 3

Emendas Parlamentares Federais destinadas à PMDF, com valores nominais e corrigidos pelo IPCA.

.....**77**

Tabela 4

Emendas Parlamentares Distritais destinadas à PMDF, com valores nominais e corrigidos pelo IPCA.

.....**78**

Tabela 5

Emendas Parlamentares destinadas à PMDF, por área temática, acumulada no ano de 2016 a 2024.

.....**90**

Tabela 6

Execução das Emendas Federais destinadas à PMDF, no ano de 2016 a 2024.

.....**92**

Tabela 7

Execução das Emendas Distritais destinadas à PMDF, no ano de 2016 a 2024.

.....**94**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 14

2. REFERENCIAL TEÓRICO 19

2.1. EMENDAS PARLAMENTARES..... 19

2.2. ANÁLISE E CRÍTICAS ÀS PRÁTICAS DE EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL 30

2.3. EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA..... 38

3. METODOLOGIA 49

3.1. MARCO TEMPORAL..... 51

3.2. COLETA DE DADOS QUALITATIVOS..... 51

3.3. SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES..... 53

3.4. QUESTÕES DAS ENTREVISTAS..... 58

3.5. CONDUÇÃO DA ENTREVISTA..... 59

3.6. COLETA DE DADOS QUANTITATIVOS..... 61

3.7. LIMITAÇÕES da Pesquisa..... 66

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO 68

5. CONCLUSÃO 101

REFERÊNCIAS 105

APÊNDICES 114



1

INTRODUÇÃO

A segurança pública é um tema fundamental para o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento do país (Stvanelli, 2024). Garantir a ordem pública, prevenir a criminalidade e combater o crime organizado são desafios constantes que exigem políticas públicas eficientes e recursos adequados (Holmes; Stephen, 2019). A Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) desempenha um papel crucial nesse contexto, atuando no Distrito Federal (DF) na proteção da população e na manutenção da segurança pública (art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB - de 1988).

De acordo com Holmes e Stephen (2019), a atuação eficiente das forças de segurança (como a PMDF), depende não apenas de estratégias bem formuladas, mas também de um financiamento adequado, de forma que os recursos financeiros são essenciais para capacitar e equipar os policiais, garantindo que tenham as ferramentas necessárias para proteger a população de forma eficaz. O treinamento adequado, a supervisão constante e o investimento em tecnologias de combate ao crime são alguns dos aspectos que dependem diretamente de um orçamento robusto (Holmes; Stephen, 2019).

No contexto da PMDF, as emendas parlamentares podem proporcionar um financiamento adicional, essencial para complementar o orçamento destinado à segurança pública. Emendas parlamentares são alocações de recursos adicionais no orçamento público, propostas por parlamentares federais e distritais, destinadas a financiar projetos específicos ou suprir necessidades de instituições públicas (Giacomoni, 2023). Este estudo visa analisar a relevância dessas emendas e seu impacto na PMDF, focando nas suas vantagens e desafios.

A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 instituiu o chamado orçamento impositivo, obrigando a execução de emendas parlamentares individuais. Esse regulamento teve aplicação para o exercício orçamentário seguinte à sua promulgação, ou seja, a partir de 2016. Essa mudança foi significativa para a alocação de recursos públicos, aumentando a previsibilidade e a obrigatoriedade da execução dessas emendas. Diante disso, este estudo abrangerá o

período de 2016 a 2024, delimitando um recorte temporal sob a égide da mesma realidade legal, o que garante uma análise mais precisa e consistente das emendas parlamentares.

A padronização do arcabouço legal durante o período em análise permite evitar distorções nas conclusões, assegurando que as emendas parlamentares sejam tratadas sob as mesmas regras e condições. Isso possibilita uma comparação mais justa e aprofundada das emendas ao longo dos anos, sem a influência de mudanças na legislação que poderiam afetar a execução e o impacto dos recursos.

No entanto, a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares gera debates e questionamentos (Lancaster, 1986; Batista, 2015; Pereira; Mueller, 2000; Guimarães, 2020; Lemos; Marcelino; Pederiva, 2010). É crucial avaliar se essa prática realmente contribui para o desenvolvimento das políticas de segurança pública e se os recursos são bem utilizados.

Essas emendas são frequentemente recebidas com ceticismo pela opinião pública, criticadas por serem percebidas como ineficientes na alocação de recursos (Baião; Couto; Oliveira, 2019; Ames, 2003; Catalinac; Motolinia, 2021). Em contraponto, Almeida (2021, p. 1) questiona o mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares, defendendo-as como ferramentas que fortalecem a “responsividade, *accountability* e transparência”, aspectos vitais para o aprimoramento das instituições democráticas. A partir da teoria do federalismo fiscal, autores como Oates (1993), Weingast (1995), Brennan e Buchanan (1980), Guimarães (2020) e Almeida (2021) argumentam que as emendas parlamentares promovem o bem-estar social de forma eficiente.

Este estudo propõe investigar a alocação de emendas parlamentares na PMDF e analisar se esses recursos adicionais trazem vantagens significativas para a instituição. Assim, é vital entender se o direcionamento de recursos através de emendas parlamentares realmente contribui para a melhoria das políticas públicas de segurança, ou se esses recursos são desnecessários ou ainda contraproducentes.

A justificativa para a realização desta pesquisa é multifacetada. A pesquisa é relevante para os administradores do setor público, especialmente para os gestores da PMDF, pois pode fornecer percepções detalhadas sobre as questões envolvendo as emendas

parlamentares e sua execução dentro de um órgão público. Além disso, contribui para o fortalecimento da PMDF e para a melhoria da segurança pública do DF, ao analisar a alocação de recursos necessários para cumprir sua missão constitucional. Compreender como as emendas parlamentares impactam a gestão orçamentária é crucial, especialmente em um contexto nacional de restrições orçamentárias (Lima, 2023; Caríssimo et al., 2024; Cavalcante, 2024), para assegurar que os recursos públicos sejam alocados de maneira eficiente, sem desperdício ou subutilização.

Uma análise aprofundada das emendas parlamentares destinadas à PMDF também contribui para uma melhor prestação de contas aos cidadãos e legisladores. Os resultados desta pesquisa podem fornecer conhecimentos valiosos para tomadores de decisão, parlamentares e gestores públicos, auxiliando-os na condução das políticas públicas.

Serão investigadas tanto as emendas individuais quanto as coletivas, avaliando seu impacto financeiro e operacional na instituição.

Durante a revisão da literatura, identificou-se uma lacuna significativa na pesquisa científica sobre o impacto das emendas parlamentares em órgão da segurança pública no Brasil. A falta de estudos específicos sobre este tema evidencia a necessidade de uma investigação detalhada, visando preencher essa lacuna e fornecer entendimentos importantes para a formulação de políticas públicas mais eficazes.

O problema central que esta pesquisa se propõe a abordar é o seguinte: a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares realmente contribui para a melhoria das políticas públicas de segurança na PMDF, ou esses recursos adicionais mostram-se ineficientes ou ainda contraproducentes?

Abordar essa questão é essencial para entender a dinâmica da alocação de recursos para a PMDF e avaliar a necessidade das emendas parlamentares no contexto mencionado. A pesquisa buscará respostas baseadas em evidências para essa pergunta, contribuindo para uma tomada de decisão mais informada e potencial aprimoramento das políticas públicas na área de segurança.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar a relevância e o impacto das emendas parlamentares na PMDF no período de 2016 a

2024, avaliando se esses recursos adicionais contribuem para a melhoria das políticas públicas de segurança e avaliar como a alocação de recursos por essa via afeta a gestão financeira da PMDF.

Para atingir esse escopo, definiram-se os objetivos específicos que guiarão a pesquisa:

- a) Investigar a alocação de emendas parlamentares individuais e coletivas destinadas à PMDF no período de 2016 a 2024. Este objetivo busca entender como os recursos provenientes de emendas parlamentares foram distribuídos ao longo dos anos, identificando as características e os padrões dessas alocações.**
- b) Avaliar o impacto financeiro e operacional das emendas parlamentares na PMDF. Será analisado como essas emendas afetaram as finanças e as operações da instituição, considerando tanto os benefícios quanto os possíveis desafios, além de avaliar a efetividade das emendas parlamentares na promoção da segurança pública no Distrito Federal e no cumprimento da missão constitucional da PMDF.**
- c) Analisar a percepção dos gestores da PMDF e de outros *stakeholders* sobre a relevância e o impacto das emendas parlamentares na instituição. Através de entrevistas, foram coletadas opiniões e *insights* sobre a utilização dessas emendas. Visa-se identificar os benefícios e as dificuldades enfrentadas pela instituição ao utilizar esses recursos adicionais. Além disso, procura-se verificar se a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares está alinhada com as prioridades e necessidades da PMDF, avaliando se as emendas atendem às áreas mais críticas e prioritárias da instituição.**



?

2

REFERENCIAL TEÓRICO

O principal objetivo desta pesquisa reside na análise da relevância e do impacto das emendas parlamentares na PMDF no período de 2016 a 2024, avaliando se esses recursos adicionais contribuem para a melhoria das políticas públicas de segurança e verificando como a gestão financeira da PMDF é afetada pela alocação de recursos por essa via.

Para tanto, será realizada uma extensa revisão da literatura relacionada ao tema. Isso envolve o cotejo de artigos acadêmicos, relatórios governamentais, livros e outras fontes que abordem o financiamento público, o orçamento público e as emendas parlamentares. Assim, verifica-se a seguir uma contextualização do orçamento no contexto brasileiro, uma análise das leis orçamentárias vigentes, uma abordagem detalhada do mecanismo das emendas parlamentares, uma análise crítica das emendas parlamentares e uma discussão sobre eficiência na administração pública.

2.1. EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares, inseridas no processo orçamentário brasileiro, representam um mecanismo crucial através do qual o Poder Legislativo exerce influência direta sobre a alocação de recursos públicos. Essa dinâmica se insere em um contexto mais amplo, onde o orçamento, desde suas origens, reflete a transição do Estado absoluto para o Estado de Direito, culminando na moderna estrutura orçamentária consolidada pela CRFB de 1988 (Gonçalves et al., 2024).

A CRFB de 1988, em seus arts. 165 a 169, consolidou o tema do orçamento, destacando que o processo orçamentário é composto por três peças legislativas principais de iniciativa exclusiva do Presidente: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, incluindo os programas de trabalho a serem executados nos quatro anos seguintes, e constitui o principal instrumento de planejamento que orienta a formulação dos

orçamentos anuais nesse período (art. 165, § 1º, da CRFB de 1988). No Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, consta ainda que o “PPA deve exercer a função de plano central de governo, fazendo a compatibilização entre os instrumentos de planejamento governamental e o orçamento” (Brasil, 2023b, p. 11).

Nos termos da CRFB de 1988, a LDO estabelece, com base no PPA, as metas e prioridades a serem observadas na elaboração do orçamento e, por fim, a LOA consolida a programação financeira do próximo ano fiscal, indicando as fontes de receita e previsão de despesas para o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o da seguridade social.

A LOA detalha os impactos regionais dos gastos previstos, com o objetivo expresso de reduzir desigualdades regionais, de forma que, na prática, a LOA impõe limites aos gastos no decorrer do ano fiscal, proibindo a criação de novos programas que não estejam previstos na lei e proibindo despesas que ultrapassem os valores autorizados pelo orçamento (Lima, 2022; Gonçalves; Silva; Silva et al., 2024).

Giacomoni (2023) explica que a proposta orçamentária, após ser formulada, é enviada ao Congresso Nacional até o final de agosto do ano anterior ao que o orçamento será executado, conforme a Constituição Federal, e que a proposta reflete as prioridades e diretrizes estabelecidas pela LDO e é dividida em diversas áreas e programas que alocam recursos para as despesas e investimentos do governo. Uma vez no Congresso, o projeto de LOA passa por comissões, com destaque para a Comissão Mista de Orçamento (CMO), composta por deputados e senadores. Essa comissão é responsável por discutir, analisar e emitir pareceres sobre o projeto, o que envolve o estudo de cada área orçamentária, audiências públicas e, eventualmente, emendas que os parlamentares possam propor para alterar a distribuição de recursos (art. 5º da Resolução nº 1, de 2006-Congresso Nacional - CN).

A LOA concretiza as metas do PPA, detalhando receitas e despesas anuais, além do fato de ter que alinhar-se com o PPA e a LDO e não dever conter disposições estranhas ao orçamento, exceto autorizações para créditos suplementares e operações de crédito, visando à transparência e controle financeiro (Carneiro, 2020; Harada, 2022). A compreensão desse arcabouço normativo é imperativa para uma análise profunda do processo legislativo, particularmente no que tange às emendas parlamentares, que desempenham um papel

central na estruturação e execução do orçamento público, constituindo um elemento fundamental para a compreensão do presente estudo.

Como explicado anteriormente, os orçamentos anuais, conforme dispõe a CRFB de 1988, são leis de iniciativa do Poder Executivo. É amplamente reconhecido na literatura científica que existe uma prática na qual presidentes manipulam a distribuição de recursos federais para beneficiar interesses políticos específicos (Pereira; Mueller, 2000).

Inicialmente, acreditava-se que o Congresso tinha a tendência de direcionar recursos para suas próprias bases eleitorais e que isso era compensado por um comportamento mais universalista dos presidentes, que supostamente alocariam os fundos de forma mais equilibrada e para todo o país (Mayhew, 1976).

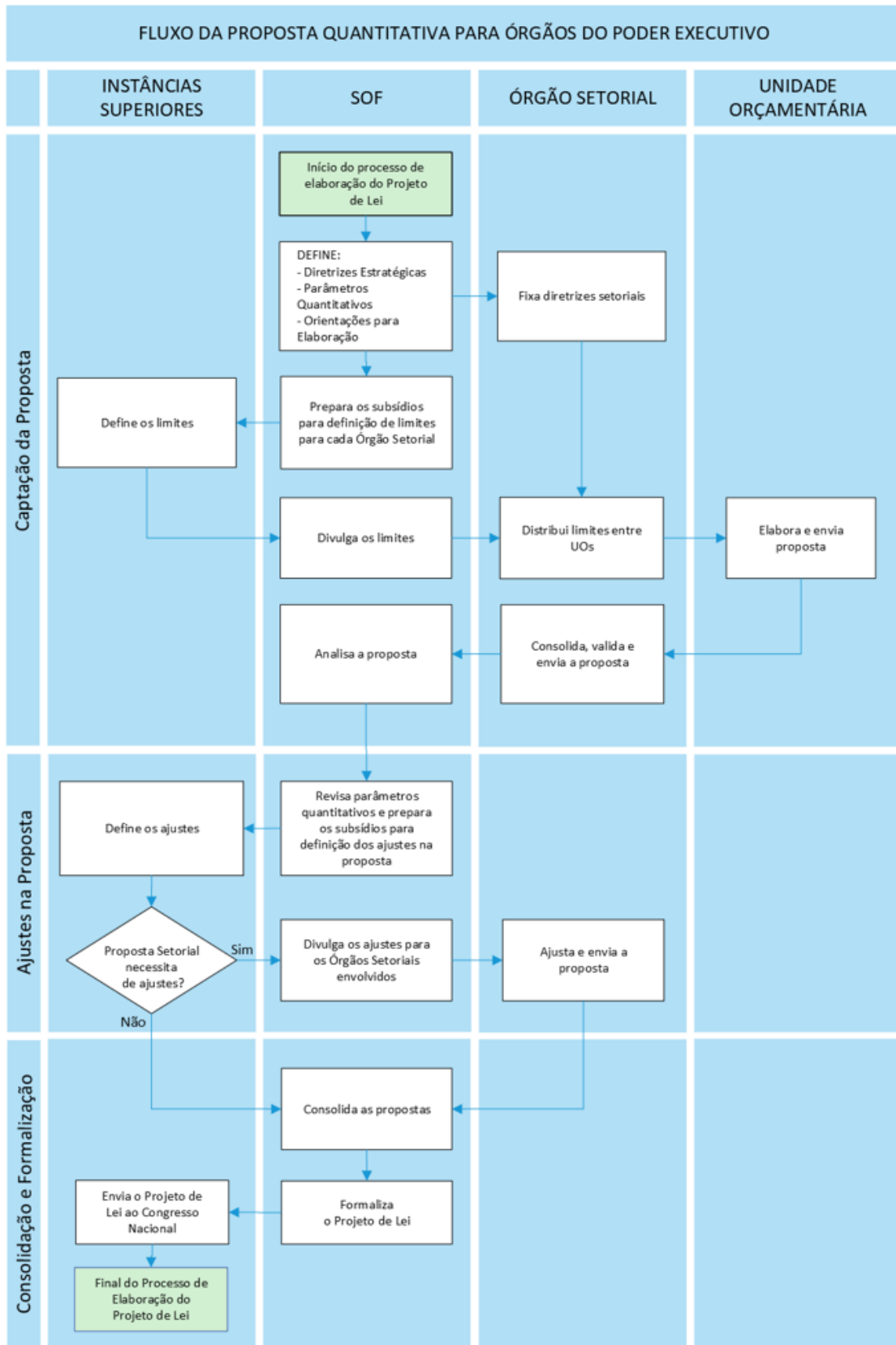
No entanto, estudos recentes demonstraram que os presidentes não agem de forma tão republicana, atendendo, por vezes, a interesses específicos de indivíduos ou comunidades (Pereira; Mueller, 2000; McCarty, 2000; Kriner; Reeves, 2015). Isso significa que eles podem direcionar recursos para regiões ou grupos que são politicamente importantes para a administração no poder, favorecendo áreas consideradas importantes para garantir apoio político.

Tanto na fase de formulação quanto, mais significativamente, na fase de execução orçamentária, o Executivo tem diversas oportunidades para influenciar a distribuição de recursos conforme suas prioridades políticas (Batista, 2015). Portanto, para compreender a dinâmica dos gastos públicos e o envolvimento dos agentes políticos na alocação de verbas, é fundamental considerar também os mecanismos internos do Poder Executivo.

De acordo com o art. 4º da Lei 10.180/2001, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO), órgão central do sistema de planejamento federal, é encarregado de receber e unificar as propostas dos diversos órgãos setoriais, além de alinhar essas propostas com os objetivos e metas gerais do governo. Esses órgãos setoriais incluem as unidades orçamentárias dos ministérios e da Casa Civil, que têm a responsabilidade de programar e executar o orçamento (Lei 10.180/2001).

Conforme se observa abaixo, o Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2024) explica o fluxo do processo orçamentário brasileiro.

Figura 1 – Fluxo da Proposta Orçamentária para Poder Executivo.



Fonte: Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2024)

O processo orçamentário começa com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ligada ao MPO, que define as previsões de receita e os limites de gastos para cada unidade (Brasil, 2024). A formulação das diretrizes macroeconômicas do orçamento é realizada com a participação da assessoria econômica do MPO, Ministério da Fazenda, Casa Civil e órgãos setoriais, de forma que a Casa Civil, representando a Presidência, desempenha um papel crucial na definição e na divulgação desses limites, sendo nesse momento que ocorrem as negociações mais complexas dentro do Executivo, com cada órgão buscando ampliar seu orçamento enquanto o tesouro tenta conter esses pedidos (Batista, 2015).

Após essa etapa, os órgãos setoriais determinam as diretrizes para cada unidade, e estas, por sua vez, elaboram seus programas de trabalho dentro dos limites estabelecidos, e, em seguida, a SOF ajusta as propostas setoriais e as encaminha para a Presidência da República, para decisão final sobre o conteúdo (Brasil, 2024).

Depois de finalizada, a proposta orçamentária é enviada ao Congresso para apreciação, sendo analisada de acordo com um rito especial devido à sua natureza orçamentária.

A principal forma de influência dos legisladores sobre o orçamento é por meio das emendas parlamentares (Batista, 2015). A ideia de emendas parlamentares se aproxima do conceito de descentralização fiscal. De acordo com Guedes e Gasparini (2007, p. 2), “a descentralização fiscal caracteriza-se pela participação mais acentuada das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento como nos gastos governamentais”. Em sua essência, a descentralização fiscal transfere o poder decisório sobre recursos públicos do governo central para instâncias subnacionais, como estados e municípios.

As emendas parlamentares exemplificam esse processo ao possibilitar que deputados e senadores direcionem recursos do orçamento federal para projetos específicos em suas regiões de origem. Assim, ao retirar parte da prerrogativa exclusiva do governo central sobre a alocação de recursos, as emendas parlamentares configuram-se como uma modalidade de descentralização fiscal na prática.

Oates (1993) argumenta que a descentralização fiscal pode reduzir as desigualdades regionais ao permitir que governos locais implementem políticas mais informadas e específicas, ajustadas às

necessidades particulares de suas populações. O autor defende que, ao dar maior autonomia aos entes subnacionais, é possível uma alocação mais eficiente dos recursos públicos, o que tende a resultar em um melhor atendimento das demandas locais e, além disso, a proximidade dos governos locais com as realidades regionais facilita a formulação de políticas públicas que melhor refletem as condições econômicas e sociais de cada área.

Nesse mesmo sentido, Brennan e Buchanan (1980) apresentam a ideia de que a descentralização fiscal fomenta a competição entre os governos locais na disputa por recursos fiscais. Isto é, a competição pode atuar como um freio à ineficiência e ao desperdício nos governos locais, pois eles são incentivados a administrar seus recursos de maneira mais eficaz para atrair investimentos e manter sua base tributária. A concorrência saudável entre as jurisdições pode, assim, promover inovações e melhorias na prestação de serviços públicos, levando à eficiência no uso de recursos públicos.

Complementando, Weingast (1995) afirma que a competição entre as jurisdições subnacionais também pode reduzir a má administração e a corrupção, pois os governos locais são incentivados a adotar políticas mais eficientes para se manterem competitivos em termos de atração de investimentos e desenvolvimento econômico.

A CRFB de 1988 resgatou a possibilidade de apresentação de emendas individuais, permitindo que senadores e deputados federais e estaduais influenciem diretamente a alocação de recursos para atender às necessidades específicas de suas regiões e comunidades (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020). Essa maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário se dá pela possibilidade de alterar a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, mediante a apresentação de emendas.

No contexto de tramitação da LOA, a participação do Poder Legislativo não se limita à aprovação ou rejeição do projeto de lei orçamentária. Os congressistas exercem influência direta na alocação dos recursos públicos por meio das emendas parlamentares.

As emendas parlamentares estão atualmente no centro das discussões, especialmente em municípios com orçamentos limitados, que buscam fortalecer suas finanças para cumprir metas de governo e melhorar os serviços públicos.

Governadores e prefeitos recorrem a emendas parlamentares como uma fonte de recursos para oferecer serviços essenciais à população de forma eficiente e econômica, conforme estipulado pela Constituição no artigo 37.

No processo orçamentário, as emendas parlamentares constituem o principal instrumento por meio do qual os congressistas exercem influência, possibilitando que os legisladores, no cumprimento de compromissos políticos assumidos com seus eleitores, interfiram na destinação de verbas públicas, direcionando-as para entes federados e instituições diversas (Gonçalves et al., 2024). As emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo (Resolução nº 1, de 2006-CN).

A Carta Magna de 1967 vis a vis a CRFB de 1988 concentrava mais poderes no governo central, de forma que as competências do Congresso na atual Constituição são consideravelmente mais numerosas e preponderantes, sobretudo referente à questão orçamentária (De Almeida, 1967).

O art. 66 da Constituição de 1967 dispunha limites para as emendas aos projetos de lei relacionados ao orçamento. Determinava que não podia ser deliberadas emendas que resultem no aumento da despesa total ou de cada órgão, projeto ou programa específico, além de as emendas não poderem alterar o montante, a natureza ou o objetivo das despesas (§ 1º do art. 66). Isso significa que, embora os parlamentares possam sugerir modificações, elas não podem aumentar o valor total previsto no orçamento ou alterar a forma como os recursos serão utilizados, garantindo que o orçamento permaneça fiel à sua proposta inicial.

No § 2º, o artigo define que as emendas aos projetos de lei orçamentária só poderiam ser feitas pelas comissões legislativas, entendendo-se que não haveria emendas individuais.

A promulgação da CRFB de 1988 introduziu alterações significativas ao ordenamento jurídico, restabelecendo e ampliando competências do Poder Legislativo no âmbito orçamentário, e estabeleceu o mecanismo das alocações parlamentares como um instrumento para a distribuição dos recursos públicos (Leite, 2021; Almeida, 2021). Essa nova Constituição estabeleceu a participação dos representantes eleitos no planejamento do orçamento público, visando

atender às demandas da sociedade. Isso fortaleceu o papel do CN na definição das prioridades de investimento do Estado, possibilitando que os representantes eleitos atendam às demandas específicas de suas regiões e eleitores.

Ribeiro (2021, p. 61) cita que “tradicionalmente, as emendas parlamentares compunham o sistema orçamentário como uma forma de os parlamentares serem capazes de influenciar a formação das leis orçamentárias”. As alocações parlamentares representam, portanto, um dos principais instrumentos que permitem ao Legislativo exercer uma participação mais ativa e direta na construção do orçamento público (Almeida, 2021).

Conforme estabelecido na Constituição, as propostas de alteração ao orçamento anual devem observar determinados preceitos. As emendas parlamentares precisam estar em consonância com o PPA e a LDO, garantindo a compatibilidade entre o planejamento de longo, médio e curto prazos (Brasil, 1988, art. 165). Além disso, é imprescindível as emendas indicarem a origem dos recursos, que devem ser obtidos por meio da anulação de outras despesas, excetuando-se aquelas relativas a pessoal, encargos da dívida e transferências constitucionais obrigatórias para Estados, Municípios e o Distrito Federal (Brasil, 1988, art. 166).

Durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, os deputados e senadores, as bancadas estaduais e as comissões temáticas apresentam suas propostas de emendas. Essas propostas são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é responsável por emitir pareceres sobre as emendas e sobre o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo, de forma que essa Comissão desempenha um papel central no processo, coordenando a apreciação das emendas e assegurando a observância das normas legais e constitucionais (Brasil, 2006).

A Resolução nº 1/2006 do CN estabelece as regras para a apresentação e tramitação das emendas ao orçamento. Ela classifica as alocações parlamentares em individuais e coletivas. A resolução estabelece que as emendas coletivas podem ser apresentadas por comissões permanentes do Congresso, bancadas estaduais e pelos relatores setoriais e gerais do orçamento. Essas emendas devem

observar normas específicas, detalhadas nos artigos 37 a 50 da referida resolução, incluindo limites quantitativos e critérios de admissibilidade.

No que tange à impositividade das emendas individuais, a obrigatoriedade surgiu com a LDO de 2014, aprovada pela Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que estabeleceu que, a partir do exercício financeiro de 2014, essas emendas passariam a ter caráter imperativo, ou seja, o Poder Executivo seria obrigado a executá-las integralmente, respeitando os limites e condições previstas na legislação. Esse novo regime foi mantido e reforçado na LDO de 2015, instituída pela Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015, que reiterou a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e estabeleceu que o regime de execução tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes dessas emendas, independentemente de sua autoria (Almeida, 2021).

Nesse contexto, Almeida (2021) evidencia que o bem-estar de algumas regiões do Brasil pode variar significativamente em função do agente decisório - Poder Executivo ou Legislativo. Essa variação decorre das diferenças fundamentais entre esses poderes quanto às suas bases eleitorais, processos de escolha e modelos decisórios, resultando em demandas e prioridades distintas. O autor cita que William Niskanen corrobora essa perspectiva ao destacar a influência diferenciada de cada poder sobre as decisões políticas, sugerindo que a alocação de recursos e a implementação de políticas públicas - e consequentemente o bem-estar local - são diretamente impactados pela natureza do agente decisório (*apud* Almeida, 2021, p. 28).

Por fim, a EC nº 86/2015 consolidou o conceito de "orçamento impositivo" para as alocações parlamentares individuais. Essa emenda alterou o artigo 166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução das emendas individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Além disso, estabeleceu que metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Essa característica levou alguns autores (Santos; Gasparini, 2020; Crepaldi; Crepaldi, 2017) a reforçar que a referida EC introduziu uma nova obrigação de gasto no orçamento público. Os autores criticam o fato de que, ao obrigar o governo a executar as emendas parlamentares, a EC acrescentou mais uma obrigação legal ao orçamento público, sem necessariamente criar novas receitas para

cobrir essas despesas. Isso aumenta o montante de recursos que o governo é legalmente obrigado a desembolsar, restringindo ainda mais sua margem de manobra para gerenciar o orçamento e atender outras demandas e prioridades financeiras.

Ainda sobre o desenvolvimento das emendas parlamentares no sistema orçamentário brasileiro, a EC nº 100/2019 trouxe uma expansão importante ao mecanismo de emendas impositivas. O § 12 do art. 166 da CRFB de 1988 foi modificado para incluir a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira não apenas das emendas individuais, mas também das emendas de bancada parlamentar de Estados ou do Distrito Federal. Esse montante foi limitado a 1% da RCL realizada no exercício anterior, com objetivo de garantir maior representatividade e impacto no atendimento de demandas regionais.

A EC nº 105/2019 introduziu uma inovação significativa no uso das emendas parlamentares impositivas, dispondo sobre as modalidades de transferência de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios: a transferência especial e a transferência com finalidade definida (art. 166-A). Essas modalidades conferiram mais flexibilidade ao uso dos recursos alocados via emendas parlamentares.

Na transferência especial, os recursos são transferidos diretamente ao ente federado, sem a necessidade de convênios ou instrumentos congêneres, passando a integrar o patrimônio do ente no momento da transferência financeira, de forma que pelo menos 70% dessas transferências devem ser aplicadas em despesas de capital (art. 166-A da CRFB de 1988). Já na transferência com finalidade definida, os recursos são vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e devem ser aplicados nas áreas de competência da União.

Essa inovação visou permitir uma maior autonomia para os entes federativos na aplicação dos recursos, ao mesmo tempo em que traz maior flexibilidade e eficiência na alocação dos recursos destinados pelos parlamentares (Hueb, 2022).

A EC nº 126/2022 ampliou o limite das emendas individuais para 2% da RCL do exercício anterior. Além disso, inovou ao estabelecer uma divisão mais detalhada do percentual entre Deputados (1,55%) e Senadores (0,45%). Essa mudança reflete uma distribuição mais equitativa entre as duas Casas do CN, promovendo uma maior participação de ambas no processo orçamentário.

Outro aspecto importante foi a obrigatoriedade da execução orçamentária das emendas, considerando a nova redação do § 11, que vincula a execução ao limite de 2%, observando a execução equitativa e os critérios da lei complementar mencionada no art. 165 da CRFB de 1988.

Quadro 1 - Alterações Constitucionais nas Emendas Parlamentares	
EMENDA CONSTITUCIONAL	ALTERAÇÕES
EC 86/2015	Introdução do caráter impositivo das emendas individuais; destinação de 50% do valor para ações e serviços de saúde; limite de 1,2% da RCL.
EC 100/2019	Expansão da obrigatoriedade de execução para emendas de bancada estadual; limite de 1% da RCL para emendas de bancada.
EC 105/2019	Criação das transferências especiais e com finalidade definida para alocação de recursos das emendas individuais a Estados, Distrito Federal e Municípios.
EC 126/2022	Aumento do limite das emendas individuais para 2% da RCL; divisão do limite entre Deputados (1,55%) e Senadores (0,45%).

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nas ECs citadas.

O montante de recursos alocados por emendas ao orçamento é algo crucial para se entender o contexto no qual elas estão inseridas.

Os dados relativos às despesas foram adquiridos a partir de duas fontes secundárias: o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Esses sistemas são consolidados no Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas (SIGA Brasil)¹, uma plataforma de acesso público que organiza e sistematiza o Orçamento Geral da União/Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. A análise das despesas abaixo, portanto, baseia-se em dados extraídos do SIGA Brasil, que fornece informações transparentes e abrangentes sobre as finanças públicas relacionadas a importantes programas.

¹ Informação extraída do site: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/sistema_de_informacoes_orcamentarias_gerenciais_avancada_s_siga_brasil, acessado em 26 nov. 2024.

Tabela 1 – Despesas Autorizadas na LOA 2024

RESULTO LEI - DESPESA	AUTORIZADO
Desp. Financeira	R\$ 2.735.683.286.847,00
Desp. Prim. Obrigatória	R\$ 2.494.132.863.429,00
Desp. Prim. Discricionária	R\$ 140.714.401.254,00
Desp. Prim. Discric. (Ppi/Pac)	R\$ 54.229.626.331,00
Desp. Prim. Discric (Emendas Individuais)	R\$ 25.068.535.273,00
Desp. Discric. Emenda Sf, Cd E Cmo	R\$ 15.544.007.500,00
Desp. Discric. Emenda De Bancada	R\$ 8.557.191.891,00
TOTAL	R\$ 5.473.929.915.525,00

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados obtidos pelo SIGA Brasil.

Uma análise dos dados orçamentários da União para 2024 revela *insights* interessantes sobre a alocação de recursos. Os créditos orçamentários relativos a emendas representaram 1,80% do orçamento fiscal e da seguridade social destinado ao Executivo, o que pode sugerir, à primeira vista, que esses recursos são relativamente insignificantes. No entanto, uma investigação mais aprofundada revela uma imagem mais matizada. É importante notar que 95,54% das despesas fixadas para 2024 são obrigatórias e financeiras, o que significa que as emendas aprovadas pelos congressistas representam mais de 20% das despesas discricionárias do governo federal. Este é um valor significativo, contestando a noção de que as emendas parlamentares têm pouco impacto no orçamento geral. A análise destaca o papel crucial que essas emendas podem desempenhar na alocação de recursos e na definição de prioridades para projetos específicos.

2.2. ANÁLISE E CRÍTICAS ÀS PRÁTICAS DE EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL

No Brasil, muito tem se debatido e analisado sobre o papel das emendas parlamentares e esse poder de emendar o orçamento tem sido motivo de controvérsias. Alguns autores ressaltam que essa forma de alocação de recursos é essencial para as relações entre o legislativo e o executivo, pois permite ao parlamentar direcionar recursos para projetos que beneficiam sua base eleitoral, demonstrando resultados

tangíveis e fortalecendo seu vínculo com a comunidade (Baptista et al., 2012; Lahud, 2016).

Uma análise crítica sobre a utilização das emendas parlamentares revela que, entre 1988 e 2018, os Presidentes da República fizeram uso de dois instrumentos principais para fortalecer suas relações com o Legislativo: “as nomeações em Ministérios e órgãos públicos e a liberação de emendas parlamentares” (Guimarães, 2020, p. 145). Esses mecanismos se tornaram ferramentas estratégicas no jogo político, permitindo ao Executivo negociar apoio parlamentar em troca da destinação de recursos para projetos locais e regionais, além de cargos, em um processo que influencia diretamente a governabilidade e a distribuição de poder.

O modelo brasileiro de relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo é fortemente influenciado pelo “Presidencialismo de Coalizão”, denominação dada por Sérgio Abranches (1988, p. 22). Segundo o autor, esse sistema reflete a instabilidade institucional derivada de fatores estruturais da república brasileira, como o presidencialismo, o multipartidarismo e o federalismo. O Executivo concentra recursos e poder, enquanto o Legislativo, fragmentado, é composto por uma ampla variedade de partidos, o que dificulta a governabilidade sem a formação de grandes coalizões congressistas (Abranches, 1988).

Dessa forma, ao cotejar os ensinamentos de Guimarães (2020) com Abranches (1998), depreende-se que, no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, as emendas parlamentares emergiram como um instrumento na dinâmica de negociação entre os Poderes Executivo e o Legislativo. Este sistema, caracterizado pela necessidade de formação de coalizões majoritárias no Parlamento para garantir a governabilidade, encontra nas emendas parlamentares um mecanismo fundamental de barganha política.

Inicialmente, a CRFB de 1988 restabeleceu a prerrogativa dos congressistas de emendar o projeto de Lei Orçamentária Anual. Entretanto, essas emendas estavam sujeitas a um intenso processo de negociação entre o Executivo e o Legislativo, tanto no que diz respeito ao volume de recursos aprovados quanto à sua execução (Limongi; Figueiredo, 1998).

Ao apreciar as emendas parlamentares antes da EC nº 86/2015, o Poder Executivo, detentor do controle sobre o ritmo de execução das

emendas, utilizava mecanismos como o contingenciamento e descontingenciamento como instrumentos de barganha para manter sua coalizão política, e essa dinâmica era essencial para garantir o apoio em votações importantes, evidenciando a centralidade das emendas parlamentares na manutenção da governabilidade no sistema brasileiro (Santos; Gasparini, 2020).

Acredita-se, à luz do prisma político, que a execução das emendas parlamentares individuais gera significativos dividendos políticos (Limongi; Figueiredo, 1998). De fato, é considerada um dos fatores fundamentais para a reeleição de Deputados e Senadores. Conforme observado por Lemos, Marcelino e Pederiva (2010), Guimarães (2020) e Menezes e Pederiva (2015), as emendas parlamentares configuram um relevante ativo político e eleitoral para os legisladores, uma vez que o parlamentar perde projeção política ao não ter os recursos federais de sua emenda executados.

Antes da EC nº 86/2015, a dinâmica que regia as emendas era chamada "Orçamento Autorizativo", o qual representava um ato legislativo aprovado pelo CN e sancionado pelo Presidente da República, que concedia autorização ao Poder Executivo para realizar despesas e contrair obrigações não permanentes, mas não obrigavam o Poder Executivo a efetivamente executá-los (Giacomoni, 2023). Essa característica conferia ao Executivo um grande poder discricionário na execução das emendas, tornando-as o principal instrumento na formação da coalizão, sobretudo em votações importantes.

Como reação a essa condição e buscando reduzir a discricionariedade do Executivo, o CN apresentou diversas propostas que adotavam o chamado "Orçamento Impositivo".

Inclusive, Ribeiro (2021, p. 61) sustenta que a edição da LDO 2014 ocorreu durante a crise político-econômica que marcou o segundo mandato de Dilma Rousseff, em meio a tensões entre o Congresso e a Presidência. Isso visava, em teoria, dificultar o uso de manobras orçamentárias como moeda de troca para garantir apoio em votações favoráveis ao governo, uma vez que assegurava tratamento igualitário a todos os parlamentares, independentemente de serem da base governista ou da oposição.

Essa evolução no tratamento das emendas parlamentares reflete uma tentativa de reequilíbrio nas relações entre o Executivo e o Legislativo no âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro

(Guimarães, 2020). Ao reduzir a discricionariedade do Executivo na execução das emendas, busca-se diminuir sua capacidade de utilizá-las como instrumento de pressão política, ao mesmo tempo em que se fortalece o papel do Legislativo na definição e execução do orçamento público (Guimarães, 2020).

Outro ponto que cabe destaque na análise crítica das emendas parlamentares refere-se ao fato de que, desde o começo do século XIX, boa parte da política brasileira concentra-se nas tentativas das autoridades públicas de nomear aliados para cargos burocráticos e de prover bens públicos individualizados ou geograficamente específicos, os chamados *pork barrel* (Ames, 2003). Isso significa que os políticos frequentemente direcionam recursos e serviços públicos para atender interesses específicos de indivíduos ou comunidades, em vez de promover o bem-estar geral. Tal fato pode ser uma forma de assegurar apoio eleitoral, satisfazendo diretamente os eleitores ou grupos que os apoiam.

Ames (2003) explica que *pork barrel* é um termo usado para descrever a prática de direcionar gastos do governo a projetos locais que trazem benefícios específicos para uma área ou grupo de eleitores, em troca de apoio político. Esses projetos são frequentemente vistos como uma forma de clientelismo, onde recursos públicos são usados para ganhar e manter o apoio político.

O fisiologismo e o empreguismo privatizam a formação de políticas, de modo que os políticos não se sustentam como tais cuidando da prosperidade de suas regiões e da provisão de bens públicos, mas distribuindo verbas, serviços e empregos a indivíduos (Ames, 2003). Depreende-se que o autor se refere às práticas comuns na política que desviam o foco das políticas públicas do interesse coletivo para o benefício de interesses particulares.

Barbosa (2020) explica que o fisiologismo refere-se à prática de políticos que priorizam a obtenção de vantagens pessoais, cargos e benefícios em troca de apoio político, em vez de seguir uma ideologia ou um programa, levando à adoção de políticas que beneficiam diretamente os políticos ou seus aliados, em vez de atender ao bem-estar público.

O termo “privatizar” utilizado por Ames (2003) não se refere à transferência de propriedade pública para privada, mas ao desvio do processo de formação de políticas públicas do interesse coletivo para o

interesse privado. Portanto, ao invés de promover o bem-estar geral da população, essas práticas resultam em políticas que servem aos interesses de poucos, comprometendo a eficiência e a equidade do governo e das instituições públicas.

É difícil negar que em muitas sociedades pratica-se, em algum grau, a troca de apoio político por cargos no governo ou outras vantagens, mas o caso brasileiro é ímpar na disseminação dessas trocas e na tendência a usá-las em detrimento de um processo decisório baseado em princípios ideológicos ou agendas programáticas (Lemos; Marcelino; Pederiva, 2010).

Na sociedade moderna, as relações políticas ideais não devem mais ser construídas com base na troca individual de favores, mas sim em princípios coletivos e ideológicos que visem o bem-estar público. Como destaca Ames (2003, p. 24): *“Implicitly or explicitly, ‘modern’ society rejects such relationships in favor of ideological or group-based links”*.

Trazendo a discussão para o contexto da emenda parlamentar, ainda que legal e legítima, é preciso analisar o impacto da alocação de recursos por essa via, considerando os princípios a serem observados na garantia de direitos. Essa análise é crucial, especialmente no contexto do fisiologismo e do empreguismo, práticas que, como apontado por Ames (2003) e Barbosa (2020), podem desviar o foco das políticas públicas do interesse coletivo para o benefício de interesses particulares. Ao permitir que a alocação de recursos seja influenciada por essas práticas, corre-se o risco de que as emendas orçamentárias não estejam alinhadas com as necessidades reais da população, mas sim com os interesses de grupos específicos, comprometendo a eficácia e a equidade na distribuição de bens e serviços públicos.

Uma parcela significativa da literatura classifica as emendas parlamentares como uma forma de *pork barrel spending*, expressão em inglês que designa mecanismos pelos quais os parlamentares direcionam recursos públicos para suas bases eleitorais, com o objetivo de assegurar apoio político e reeleição (Lancaster, 1986; Baião; Couto, 2017; Catalinac; Motolinia, 2021). Segundo os autores, essa prática contribui para a fragmentação do orçamento público e pode comprometer a alocação eficiente dos recursos, ao priorizar interesses particulares em vez de políticas públicas de caráter nacional.

Ames (2003, p. 34), após entrevista com um congressista, menciona sobre “*the deputies' pork-barrel proclivities and about his efforts to impose some rationality on the distribution of budget amendments*”. Isso demonstra que há discussão sobre a tendência de distribuição de favores políticos pelos deputados e esforços de alguns senadores e deputados para impor alguma racionalidade na distribuição de emendas ao orçamento.

O termo *pork barrel* possui uma conotação negativa, tendo sua origem elucidada por Maxey (1919):

On the southern plantations in slavery days, there was a custom of periodically distributing rations of salt pork among the slaves. As the pork was usually packed in large barrels, the method of distribution was to knock the head out of the barrel and require each slave to come to the barrel and receive his portion. Oftentimes the eagerness of the slaves would result in a rush upon the pork barrel in which each would strive to grab as much as possible for himself. Members of congress in the stampede to get their local appropriation items into the omnibus river and harbor bills behaved so much like negro slaves rushing the pork barrel, that these bills were facetiously styled “pork-barrel” bills, and the system which originated with them has thus become known as the pork-barrel system (Maxey, 1919, p. 693).

Políticas do tipo *pork barrel* são, portanto, associadas a práticas clientelistas e paroquialistas, tais quais as emendas parlamentares as quais são vistas como alternativa inferior a programas universais ou políticas definidas por critérios objetivos de elegibilidade (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020). Os autores avaliam que esse tipo de emenda parlamentar, muitas vezes, resulta em uma distribuição ineficiente de recursos, canalizando-os para investimentos que não estão alinhados com as metas estabelecidas pelas políticas nacionais, comprometendo a eficácia dessas políticas e, em muitos casos, representa uma utilização inadequada de fundos públicos.

A ineficiência acima referida deriva da crença de que alocações de recursos por membros do legislativo impõem à sociedade custos que excedem os benefícios sociais delas derivados, sendo agravado quando se observa que esses gastos são regidos por uma norma que implica que todos os legisladores, de maneira universal, independentemente de seu poder ou influência individual, conseguem garantir que seus redutos eleitorais sejam contemplados com parte dos

recursos públicos, por meio das emendas parlamentares (Baião; Couto, 2017; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020).

Inclusive, vale ressaltar que, antes da implementação do orçamento impositivo para as emendas parlamentares, existiam importantes contenções constitucionais que limitavam práticas clientelistas, como apontado por Sobrinho (2015). A CRFB 1988 havia estabelecido o monopólio do Poder Executivo sobre as áreas orçamentária, restringindo o Congresso à edição de proposições meramente autorizativas. Essas barreiras da CRFB 1988 “dificultam a consecução de políticas em que é fácil beneficiar regiões e clientelas específicas via legislação orçamentária, fiscal e administrativa por parte dos parlamentares” (Sobrinho, 2015, p. 80), constituindo assim um importante mecanismo institucional de controle sobre o distributivismo político.

Outra crítica relevante na literatura especializada se refere ao fato de o processo orçamentário no Brasil ser caracterizado por um grau acentuado de intervenção do Poder Legislativo, especialmente em comparação com outros países, de forma que, embora seja comum, em diversas democracias, que os parlamentares tenham instrumentos para participar da elaboração e modificação do orçamento público, no Brasil essa participação se destaca por sua intensidade e abrangência (Mendes, 2022).

Essa peculiaridade se deve, em grande parte, à institucionalização de mecanismos como as emendas parlamentares, que permitem aos legisladores influenciar diretamente na alocação de recursos orçamentários. A partir das ECs citadas acima, essa influência foi ampliada, tornando obrigatória a execução de emendas individuais, e posteriormente, de emendas de bancada. Esses dispositivos conferem aos parlamentares um poder significativo sobre o direcionamento do orçamento, transformando o Brasil em um caso singular no cenário internacional.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou um banco de dados detalhado que descreve os processos orçamentários utilizados pelos países membros². Além disso, criou um banco de dados semelhante voltado para os países da

² Banco de Dados Internacional de Práticas e Procedimentos Orçamentários da OCDE encontrado em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7f309ce7-61d3-4423-a9e3-3f39424b8bca>, acessado em 26 nov. 2024

América Latina, possibilitando uma análise comparativa das práticas de planejamento e execução orçamentária entre diferentes contextos regionais e institucionais.

O Legislativo brasileiro realiza alterações no orçamento em um volume muito maior do que o observado em outros países, conforme indicado por Mendes (2022). O autor esclarece, enquanto no Brasil as mudanças feitas pelos parlamentares são expressivas, em países como Alemanha e Noruega as intervenções legislativas no orçamento se limitaram a pequenas reduções nas despesas propostas pelo Executivo, sem substituir essas despesas por outras, e, além disso, em 14 países, as mudanças realizadas pelo Legislativo foram insignificantes, representando menos de 0,01% do total da despesa primária discricionária. Isso destaca o caráter singular da atuação legislativa brasileira no processo orçamentário.

Mendes (2022) ressalta ainda que, no Brasil, o parlamento tem um poder excepcionalmente alto para alterar o orçamento do governo, especificamente a parte chamada de "despesa primária discricionária". Despesa primária são os gastos do governo com serviços públicos, como saúde, educação e segurança, excluindo o pagamento de juros da dívida pública, e discricionária é a parte do orçamento que o governo tem mais liberdade para decidir como gastar, diferente de despesas obrigatórias como salários e previdência (Giacomoni, 2023). Mendes (2022) destaca que três países (Estados Unidos, Eslováquia e Estônia) têm um nível de alteração da despesa primária discricionária pelo parlamento acima de 2%. Ou seja, nesses países, o Legislativo tem alguma influência sobre como o governo gasta essa parte do orçamento, mas essa influência é relativamente pequena.

Em contraste, o Brasil se sobressai com 20% de alteração das despesas discricionárias do governo federal, o que significa que o CN tem um poder muito maior para modificar o orçamento proposto pelo governo. Isso pode ter como implicação as políticas *pork barrel*.

O autor preconiza ainda que:

Outra característica que chama atenção no caso brasileiro é o número de emendas apresentadas e aprovadas todos os anos. Nos últimos 6 anos, em média, foram submetidas 8,2 mil emendas e aprovadas 7,7 mil por ano, [...] as emendas parlamentares brasileiras alteram a proposta orçamentária do Poder Executivo em dimensão muito superior ao observado

em países da OCDE. Não procede, portanto, o argumento de que o que se faz aqui é comum em várias democracias.

Essa passagem reforça ainda mais o argumento de que o Congresso brasileiro tem um poder excepcionalmente alto para influenciar o orçamento do governo. O número de emendas apresentadas e aprovadas no Brasil é muito alto (7,7 mil aprovadas por ano, em média). Isso mostra que os parlamentares brasileiros usam ativamente esse instrumento para modificar o orçamento proposto pelo governo.

A fragmentação do orçamento pode levar a uma pulverização de recursos, dificultando a execução de programas e políticas públicas mais amplas, e podem direcionar recursos para projetos com critérios políticos, em vez de critérios técnicos ou de impacto social, acarretando em falta de transparência, pois dificultam o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos (Bertholini; Pereira; Rennó, 2018; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020).

Considerando que a gestão pública deve ser eficiente, pois a eficiência na administração dos recursos públicos é fundamental para atender às necessidades da população e assegurar que os gastos realizados pelo governo gerem o máximo de benefício com o mínimo de desperdício, passa-se a discutir a eficiência na administração pública.

2.3. EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE CONTEMPORÂNEA

Quando se analisa os serviços públicos e, conseqüentemente, os gastos públicos, no caso das emendas parlamentares, é imprescindível discutir os conceitos de eficiência na administração pública. A utilização otimizada dos recursos públicos evita desperdícios e garante a aplicação responsável do dinheiro dos impostos. Moraes (2024, p. 391) assevera que “a ideia de defesa do bem comum enquanto finalidade básica da atuação da administração pública decorre da própria razão de existência do Estado e está prevista implicitamente em todos os ordenamentos jurídicos”.

Além disso, melhorar a qualidade dos serviços públicos não apenas eleva a satisfação dos cidadãos, mas também contribui para um ambiente econômico mais competitivo e para o desenvolvimento

sustentável (Stvanelli, 2024). Nesse contexto, compreender os princípios de eficiência torna-se fundamental para promover uma administração pública que seja responsável com os interesses públicos.

A eficiência, frequentemente discutida na literatura acadêmica, não possui um conceito único e universal (Chiavenato, 2022; Ahn; Clermont; Langner, 2022; Marinho; Façanha, 2001; Motta, 1990; Moraes, 2024; Grateron, 1999). Em diversas áreas do conhecimento, ela é analisada sob diferentes perspectivas, o que gera uma pluralidade de definições e abordagens.

Ao analisar a eficiência, é importante considerar como ela se relaciona com a eficácia e a efetividade. Uma abordagem integrada que considere essas três dimensões permite uma avaliação mais completa e precisa de processos, sistemas e políticas. Isso assegura que os objetivos são atingidos de maneira relevante e com impacto positivo.

Segundo Chiavenato (2022), os conceitos de eficiência e eficácia têm raízes profundas nas teorias de administração de forma que a eficiência, destacada inicialmente na Teoria da Administração Científica de Frederick Taylor e na Teoria Burocrática de Max Weber, foca na otimização dos meios de produção e trabalho para maximizar a produtividade. A eficiência é definida pela relação entre os recursos consumidos - *inputs* - e os resultados produzidos - *outputs* (Ahn; Clermont; Langner, 2022).

A eficácia, por outro lado, está mais relacionada ao alcance dos resultados e objetivos organizacionais e surgiu posteriormente ao de eficiência, ganhando destaque com abordagens teóricas mais contemporâneas, como a Abordagem Contingencial, que busca modelos organizacionais mais eficazes (Chiavenato, 2022). Observa-se que a eficácia refere-se à capacidade de uma organização realizar seus objetivos, o que está intrinsecamente ligado ao cumprimento de metas e ao foco em resultados. A definição de eficácia está intimamente relacionada com os resultados (*outputs*) e com os objetivos alcançados a partir de um processo (Marinho; Façanha, 2001). Isso significa que, mesmo que resultados importantes sejam alcançados, a eficácia só será considerada quando os objetivos forem realizados.

A literatura sobre o conceito de eficiência normalmente acompanha essa definição com as diferenciações e complementaridades entre eficácia e efetividade.

Nesse sentido, Motta (1990) explica que eficiência se refere ao cumprimento de normas e à redução de custos, servindo para verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e com a melhor relação custo-resultado. Para o autor, eficácia, por sua vez, se refere ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços, sendo útil para verificar se os resultados previstos foram atingidos em termos de quantidade e qualidade. Já a efetividade se refere aos efeitos da decisão pública, sendo útil para verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade (Motta, 1990). Em resumo, avaliar a eficiência é saber como algo aconteceu, a eficácia é saber o que aconteceu, e a efetividade é saber que diferença isso fez.

Nota-se que a distinção conceitual entre eficiência, eficácia e efetividade está intrinsecamente ligada aos objetivos definidos. Por exemplo, se a iniciativa em questão visa "adquirir viaturas policiais", a eficácia será determinada pela observação do resultado tangível da ação: as viaturas adquiridas. A eficiência será medida pela relação entre os recursos empregados e o produto final, ou seja, adquirir mais viaturas com menos recursos. A efetividade, por sua vez, poderá ser avaliada pelo impacto que essas viaturas tiveram na segurança da população alvo ou na redução dos índices de criminalidade.

Por outro lado, se o objetivo for expresso como "aumentar a segurança da população", a eficácia se refere ao atingimento das metas estabelecidas para se concluir o aumento da segurança pública, enquanto a eficiência estaria relacionada aos recursos consumidos e aos resultados produzidos. A efetividade sinalizaria o êxito do programa e a melhoria do bem-estar social.

Dessa forma, pode-se concluir que a questão de eficiência, eficácia e efetividade é relativa, pois depende diretamente dos objetivos e contextos específicos de cada iniciativa. A compreensão clara dos propósitos e dos resultados desejados é fundamental para avaliar adequadamente esses três conceitos e seu impacto em qualquer projeto ou programa.

Neste contexto, Martins (2018) acrescenta a importância do desempenho ótimo, que representa a execução das ações de forma efetiva, eficaz e eficiente, com excelência e economicidade. Segundo Martins (2018, p. 60), "o desempenho ótimo é uma situação hipotética em que uma atuação gera valor público de forma efetiva, eficaz,

eficiente, executando as ações de forma excelente e econômica". No entanto, também observa que alcançar esse desempenho ideal em situações concretas é extremamente difícil, e o mais comum é a ocorrência de falhas de desempenho. Ainda assim, ele enfatiza que o desempenho subótimo pode ser satisfatório, desde que alcance resultados eficazes e efetivos que satisfaçam os beneficiários, mesmo que haja falhas em termos de economicidade e eficiência (Martins, 2018).

Depreende-se que o autor sugere que o desempenho subótimo, aquele que não atinge todos os critérios perfeitamente, ainda pode ser considerado satisfatório, desde que tragam benefícios tangíveis para os destinatários das ações, mesmo que falte eficiência. Isso significa que, para o conceito do autor, a eficiência pode não estar presente nas ações estatais.

Além disso, outra consideração importante é que não é lógico afirmar que uma ação foi eficiente, mas não eficaz ou efetiva. Isso implicaria aceitar que a ação não atingiu os produtos planejados (eficácia) ou os resultados esperados (efetividade), os quais são essenciais para calcular a eficiência, com base nos recursos utilizados.

Analisando sob esse prisma, Grateron (1999) define a gestão eficiente como a capacidade de transformar recursos em produtos e serviços de forma mais produtiva e ao menor custo. Isso implica em otimizar processos e utilizar os recursos de maneira racional, evitando desperdícios e maximizando a produtividade.

Segundo Grateron (1999), a gestão eficaz, por sua vez, é descrita como aquela que permite atingir os objetivos e metas previstos em um programa ou atividade. Enfatiza que esta dimensão está relacionada ao cumprimento dos resultados esperados e das metas estabelecidas, independentemente dos recursos utilizados. A eficácia, portanto, foca no resultado final e no alcance dos objetivos planejados.

A gestão econômica estabelece, conforme Grateron (1999), a relação mais favorável entre os recursos empregados e os recursos orçados. Isso significa que a entidade pública deve buscar utilizar os recursos de maneira prudente e responsável, assegurando que os gastos estejam alinhados com o orçamento disponível. A gestão econômica envolve um planejamento e controle rigorosos dos gastos, garantindo que se gaste apenas o necessário para alcançar os objetivos (Grateron, 1999).

Além disso, Grateron (1999) aborda a gestão efetiva, que é aquela que atinge tanto os objetivos internos quanto os externos da entidade. As entidades públicas, assim como as empresas do setor privado, têm objetivos que visam tanto o funcionamento interno quanto o impacto externo (Grateron, 1999). A gestão efetiva assegura que as metas internas, como a eficiência administrativa e a satisfação dos funcionários, e as metas externas, como a prestação de serviços à comunidade e o cumprimento de políticas públicas, sejam alcançadas de maneira integrada.

Em síntese, a abordagem de Grateron (1999) oferece um *framework* abrangente para a gestão pública, destacando a importância de equilibrar eficiência, eficácia e economia, as quais permitem uma gestão pública alinhada com os princípios de responsabilidade e transparência, melhorando o desempenho das entidades públicas e a prestação de serviços à população.

Este estudo, porém, não seguirá essas definições de eficiência. Em vez disso, definirá eficiência nos termos do art. 37 da CFRB de 1988, como a obrigação da administração pública de buscar o bem comum, agindo de forma imparcial, transparente, participativa, sem burocracia e sempre buscando a qualidade, devendo priorizar critérios legais e éticos para otimizar o uso de recursos públicos, evitando desperdícios e maximizando o benefício social (Moraes, 2024).

Essa visão de eficiência enfatiza a responsabilidade da Administração Pública em gerir recursos com integridade e responsabilidade, focando não apenas na redução de custos, mas também na maximização dos benefícios sociais. O objetivo é criar valor público, garantindo que cada ação e decisão administrativa contribua para o bem-estar da sociedade, dentro dos princípios éticos e legais da gestão pública (Leal, 2023).

Nesse mesmo entendimento de eficiência, Moraes (2024) afirma que a CFRB de 1988 estabeleceu que os três Poderes do Estado devem manter, de forma integrada, um sistema de controle interno para verificar a legalidade e avaliar a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como fiscalizar a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, e que, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade da CFRB de 1988, o Superior Tribunal de Justiça reconhecia o princípio da eficiência como um dos regentes da administração.

A eficiência na administração pública ganhou um marco legal com a EC nº 19/1998, que acrescentou este princípio ao artigo 37 da Constituição Federal. Esta reforma gerencial buscou inserir a eficiência entre os princípios que regem a atividade administrativa e regulam as ações das organizações públicas e seus agentes (Tirolí; Miranda; Kempfer, 2021).

A EC nº 19/98 explicitou o princípio da eficiência aos princípios constitucionais da administração pública, resolvendo as discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre sua existência implícita e aplicabilidade integral na Constituição Federal (Desordi; Della Bona, 2020).

No contexto das compras públicas e, por extensão, das emendas parlamentares, a eficiência envolve não apenas atender às demandas da sociedade de forma satisfatória, mas também fazê-lo com o menor custo possível, assegurando uma excelente relação custo-benefício, significando que, além de garantir a qualidade e a pertinência dos produtos e serviços adquiridos, é fundamental otimizar os processos de aquisição, minimizar desperdícios e evitar corrupção, para que os recursos públicos sejam utilizados de maneira mais efetiva e transparente, ao serviço do bem-estar coletivo (Albiero; Silva, 2018).

Nesse sentido, o administrador público deve ser eficiente, produzindo os resultados desejados e agindo com igualdade, objetividade e imparcialidade (Desordi; Della Bona, 2020). Moraes (2024, p.389) explica que:

o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Observa-se que esse princípio direciona o objetivo maior do Estado, que é a prestação de serviços essenciais à população, utilizando todos os meios legais e morais possíveis para se atingir o bem comum.

Ressalta-se que o princípio da eficiência compõe-se das seguintes características básicas:

Quadro 2 - Características Básicas do Princípio da Eficiência

CARACTERÍSTICA	DESCRIÇÃO	BASE LEGAL/AUTOR
Direcionamento ao bem comum	A administração pública deve servir ao interesse público, promovendo o bem de todos.	Constituição Federal, art. 3º, inciso IV.
Imparcialidade	Atuação independente e imparcial da administração pública para salvaguardar o interesse público.	Ribeiro (1996).
Neutralidade	Justiça e isenção na resolução de conflitos de interesse pelo Estado.	Machado (1982).
Transparência	Essencial para enfrentar a ineficiência e a corrupção, assegurando uma administração pública eficaz, por meio de ações proativas e exemplares que previnam subornos, corrupção e tráfico de influência.	Constituição da República das Filipinas, de 15 de outubro de 1986.
Participação e Aproximação dos Serviços Públicos	Desmembramentos do princípio da soberania popular e da democracia representativa, com participação do usuário na administração pública.	EC nº 19/98.
Eficácia	Eficácia material e formal para o cumprimento de competências e objetivos da administração pública.	Fernández (1991).
Desburocratização	Eliminação de vícios como rotina e demora, evitando a burocratização da administração pública.	Canotilho e Moreira (2007).
Busca da Qualidade	Otimização dos resultados com os recursos disponíveis, buscando a qualidade do serviço público.	Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em Moraes (2024).

Essa visão de eficiência, que enfatiza a responsabilidade da administração pública em gerir a república com integridade e responsabilidade, não estaria completa sem fiscalização. O princípio da eficiência fortalece a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público na garantia da eficiência administrativa. Como norma constitucional, o princípio da eficiência serve de fundamento para todas as leis e atos normativos do Poder Público, podendo justificar a

declaração de inconstitucionalidade de atos que contrariem sua aplicabilidade.

A EC nº 19/98 introduziu alterações para assegurar a plena aplicabilidade do princípio da eficiência, incluindo a participação dos usuários, avaliação periódica da qualidade dos serviços e transparência na administração pública, reforçando a necessidade de avaliação das políticas públicas e divulgação dos resultados.

Estudos indicam que a evolução da administração pública brasileira relaciona-se diretamente com a ótica do princípio da eficiência (Palotti; Freire, 2015). Segundo os autores, os mecanismos de gestão pública, a profissionalização dos servidores, com ênfase na qualificação, carreiras estruturadas e valorização salarial, são um reflexo da busca por otimização de recursos e melhor desempenho. Argumentam que a administração pública brasileira, apesar de ainda enfrentar desafios, tem evoluído na direção de uma gestão eficiente, com servidores mais qualificados e uma estrutura administrativa mais profissionalizada.

A implementação de práticas eficientes na administração pública é de suma importância, sobretudo na perspectiva do gasto público. As licitações públicas representam uma parcela significativa na movimentação da economia nacional. Assim, a questão da eficiência nas despesas do Estado deve ser estudada de forma aprofundada, buscando mecanismos de planejamento para efetivar o princípio nas aquisições de insumos e contratações de serviços (Gonçalves; Figueiredo, 2022).

Outro ponto que merece destaque ao abordar o tema eficiência nas compras públicas, é a tecnologia da informação que desempenha um papel crucial na melhoria da eficiência na administração pública. O pregão eletrônico, por exemplo, é uma modalidade que tem se mostrado eficiente e ágil, facilitando o acesso às informações e beneficiando a fiscalização e o controle dos recursos públicos (Sobral; Silva Neto, 2020). Além disso, o pregão eletrônico contribui para minimizar ações oportunistas, como a formação de cartéis e fraudes, promovendo uma gestão mais transparente e responsável (Gonçalves; Figueiredo, 2022).

A regulamentação e o grau de centralização também impactam o desempenho das compras públicas, pois são elementos que moldam a forma como os processos são conduzidos e controlados. Gonçalves e

Figueiredo (2022) afirmam que a regulamentação estabelece normas e procedimentos obrigatórios que garantem a legalidade, transparência e eficiência nas aquisições públicas. Por outro lado, os autores especificam que a centralização do processo de compras pode promover uma maior uniformidade e controle, o que facilita a fiscalização e a padronização de procedimentos. Assim, uma regulamentação adequada e um grau ideal de centralização é fundamental para otimizar o desempenho das compras públicas, permitindo que sejam conduzidas de maneira eficiente, ágil e transparente, sem perder o controle necessário.

Nota-se que o uso apropriado dos recursos públicos, a adoção de novas tecnologias e a transparência nos processos são fundamentais para o bom funcionamento da máquina pública e a materialização dos ideais de eficiência (Sobral; Silva Neto, 2020). Isso é essencial para promover o desenvolvimento sustentável e elevar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Segundo Di Pietro (2024), o princípio da eficiência exige que o agente público atue para alcançar resultados favoráveis aos objetivos do Estado. No entanto, a autora ressalta que a eficiência deve ser combinada com outros princípios da Administração Pública e não pode prevalecer sobre nenhum deles, especialmente o da legalidade, para evitar riscos à segurança jurídica e ao Estado de Direito.

O princípio da legalidade é crucial, pois garante que todas as ações dos agentes públicos estejam em conformidade com a lei, prevenindo abusos de poder e arbitrariedades. Di Pietro (2024) alerta que priorizar a eficiência em detrimento da legalidade pode levar a ações administrativas rápidas, mas sem respaldo legal, comprometendo a segurança jurídica.

Além da legalidade, outros princípios constitucionais como moralidade, impessoalidade e publicidade devem ser considerados. A moralidade exige probidade e ética; a impessoalidade assegura decisões imparciais; e a publicidade promove transparência e controle social (Moraes, 2024).

Nesse contexto, Di Pietro (2024) argumenta que a eficiência deve ser harmonizada com esses princípios para uma administração pública equilibrada e justa. Os agentes públicos devem buscar resultados favoráveis e otimizar recursos, mas sempre dentro dos limites legais e respeitando os demais princípios administrativos.

Observa-se que a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares deve ser pautada pelo princípio da eficiência, que envolve a utilização otimizada dos recursos públicos para evitar desperdícios e garantir a aplicação responsável do dinheiro dos impostos. A eficiência na destinação das emendas para políticas públicas é fundamental para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Percebe-se que o princípio da eficiência está intimamente ligado à imparcialidade e à busca contínua pela qualidade dos serviços públicos, contrastando com práticas clientelistas e paroquialistas. A alocação dos recursos deve ser direcionada a programas universais ou políticas definidas por critérios objetivos de elegibilidade. A emenda parlamentar não pode se referir a uma distribuição ineficiente de recursos, representando uma utilização inadequada de fundos públicos.

Portanto, a eficiência deve ser um norteador nas decisões e ações da administração pública, sobretudo na PMDF que é fundamental para o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento do país, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira ética e responsável, sempre visando o bem-estar da sociedade.



3

3

METODOLOGIA

A metodologia adotada no presente estudo é essencial para alcançar os objetivos estabelecidos e responder às questões de pesquisa. A pesquisa será realizada sob a forma de estudo de caso de natureza aplicada, o qual corresponde a uma metodologia de pesquisa que investiga profundamente um fenômeno específico dentro de seu contexto real, com o objetivo de resolver problemas práticos ou oferecer contribuições diretas para uma área de aplicação concreta (Marconi; Lakatos, 2022).

Esse tipo de estudo é especialmente útil quando se deseja obter uma compreensão detalhada de um caso único (ou de um pequeno conjunto de casos) e aplicar os resultados para gerar soluções práticas ou melhorias em situações semelhantes (Yin, 2015).

Existem diversos tipos de pesquisa, cada um com objetivos, métodos e abordagens específicas, utilizados conforme a finalidade do estudo. O estudo em tela se classifica como uma pesquisa descritiva. Gil (2022, p. 41) afirma que “as pesquisas podem ser classificadas em exploratórias, descritivas e explicativas”. O autor esclarece que a pesquisa descritiva é um tipo de estudo que se concentra em observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los ou interferir diretamente, ou seja, “tem como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (Gil, 2022, p. 41).

A pesquisa descritiva é amplamente utilizada nas ciências sociais e em áreas aplicadas, como administração, educação e saúde pública, pois permite um entendimento profundo da realidade estudada (Marconi; Lakatos, 2022).

John Gerring (2012) explora a subestimação da descrição nas ciências sociais em comparação com a ênfase crescente em inferência causal. Gerring (2012) argumenta que a descrição é frequentemente vista como meramente observacional, em contraste com o valor científico atribuído às explicações causais. Ele propõe redefinir a descrição como um campo metodológico valioso e independente, não subordinado à causalidade. A descrição abrange cinco formas

principais: relatos, que focam eventos específicos sem generalização; indicadores, que medem uma característica de uma população; associações, que analisam relações entre múltiplas variáveis; sínteses, que unificam diversas características sob um tema central; e tipologias, que categorizam fenômenos de maneira exaustiva e exclusiva (Gerring, 2012).

Gerring (2012) defende que a descrição permite uma coleta de dados ampla e eficaz, que pode apoiar futuros estudos causais, enquanto o foco exclusivo em causalidade limita a coleta e o entendimento de dados. Menciona que "relatos" são uma forma de descrição que analisa eventos específicos sem intenção de generalização, o que é comum em narrativas históricas e etnográficas, assim como em alguns trabalhos interpretativos (Gerring, 2012, p. 726).

Esse tipo de análise é semelhante ao estudo de caso, objeto da presente pesquisa, que se concentra em entender o impacto das emendas parlamentares na PMDF no período de 2016 a 2024.

Além disso, Gerring (2012) sugere que a generalização não deve ser obrigatória na descrição e que o objetivo pode ser descrever uma classe de eventos. Nesse sentido, esta pesquisa busca aprofundar o entendimento de um fenômeno específico em seu contexto particular. O autor sugere que a descrição, como a encontrada neste estudo, é crucial para a ciência social, pois fornece *insights* valiosos sem precisar justificar sua importância apenas pelo potencial causal.

O presente estudo corresponde a uma pesquisa descritiva, pautando-se pelos critérios acima mencionados. Objetiva uma compreensão profunda das dinâmicas internas e externas que influenciam a alocação e utilização dos recursos provenientes das emendas parlamentares e foi conduzido por meio de uma abordagem mista, combinando métodos quantitativos e qualitativos. Isso permite obter uma visão abrangente da gestão de recursos na PMDF e do impacto das emendas parlamentares, a partir da "triangulação de dados com o acréscimo de fontes diversificadas de evidências, como documentos, observação e literatura e seu encadeamento consistente na etapa de análise" (Duarte, 2005, p. 4).

3.1. MARCO TEMPORAL

A presente dissertação delimita sua análise ao período entre 2016 e 2024, recorte temporal justificado por dois fatores principais. Primeiramente, a promulgação da EC nº 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo no Brasil, configurando um marco fundamental na gestão de recursos públicos. A partir de 2016, a execução de emendas parlamentares individuais tornou-se obrigatória, alterando significativamente a dinâmica de alocação orçamentária e introduzindo maior previsibilidade e obrigatoriedade na execução dessas emendas.

Em segundo lugar, a escolha deste período específico está relacionada à disponibilidade de dados. Os sistemas informatizados do Governo do Distrito Federal (GDF) passaram a disponibilizar dados públicos sobre emendas parlamentares apenas a partir de 2016. A análise da execução orçamentária das emendas parlamentares individuais, portanto, se torna factível a partir deste marco temporal, delimitando o escopo da pesquisa.

Assim, o período 2016-2024 se mostra estratégico para a investigação proposta, permitindo analisar a execução das emendas parlamentares individuais sob a égide do orçamento impositivo e com base em dados públicos disponibilizados pelo GDF. A delimitação temporal visa garantir, portanto, a pertinência e a viabilidade da presente pesquisa.

3.2. COLETA DE DADOS QUALITATIVOS

A coleta de dados qualitativos ocorreu por meio de entrevistas em profundidade. Fontana e Frey (1994, p.361) ressaltam que “entrevista é uma das mais comuns e poderosas maneiras que utilizamos para tentar compreender nossa condição humana”. Essa técnica de pesquisa é importante para se conseguir “informações nas ciências sociais, com larga adoção em áreas como sociologia, comunicação, antropologia, administração, educação e psicologia” (Duarte, 2005, p. 1).

O objetivo da entrevista é obter respostas detalhadas, ricas em informações, emoções e nuances, em vez de respostas curtas e objetivas. O entrevistador incentiva o entrevistado a explorar e expandir suas percepções, experiências e opiniões sobre o tópico abordado, ao contrário de dados quantitativos, as entrevistas em profundidade não

visam a quantificação ou representação estatística, mas sim foca na compreensão aprofundada do fenômeno estudado a partir da perspectiva dos participantes (Gil, 2022).

Marconi e Lakatos (2022) explica que as entrevistas permitem que o pesquisador explore percepções, experiências e conhecimentos dos entrevistados, proporcionando uma compreensão mais profunda de fenômenos que dificilmente seriam capturados por métodos quantitativos, possuindo um conjunto de ferramentas poderosas para investigar a realidade social em sua complexidade, indo além das quantificações e revelando a riqueza de significados, interpretações e interações que constituem o mundo social.

No caso do presente estudo, as entrevistas foram realizadas individualmente, não sendo utilizada a entrevista em grupo prevista nas técnicas de entrevista (Yin, 2015).

Segundo Duarte (2005), as entrevistas em pesquisas científicas podem ser classificadas em três tipos principais: abertas, semiabertas e fechadas. As entrevistas fechadas seguem um roteiro rígido de perguntas previamente definidas, feitas na mesma ordem e com a mesma formulação para todos os entrevistados, de forma que esse formato garante uniformidade nas respostas, facilitando a comparação direta dos dados coletados (Duarte, 2005).

Por outro lado, as entrevistas semiabertas combinam elementos de estrutura e flexibilidade e nelas o entrevistador possui um conjunto de perguntas norteadoras, mas há espaço para explorar outros tópicos que surjam durante a conversa, permitindo uma investigação mais profunda e personalizada, sendo especialmente eficaz em estudos que buscam tanto informações específicas quanto uma compreensão mais rica das perspectivas dos entrevistados, permitindo uma abordagem mais dialógica (Duarte, 2005).

Por fim, as entrevistas abertas são conduzidas de maneira livre e sem um roteiro pré-definido, o que permite ao entrevistador adaptar a conversa conforme o fluxo das respostas do participante, sendo geralmente mais longas e explorando em profundidade o tema de interesse, o que é mais comum em estudos qualitativos exploratórios (Duarte, 2005).

Para o presente estudo, optou-se pela utilização de um modelo de entrevista semiaberta com roteiro para a realização da pesquisa

qualitativa. Esse tipo de entrevista combinou perguntas previamente planejadas, que orientaram a conversa, com a flexibilidade de explorar temas que surgiram durante a interação com o entrevistado. A abordagem visou obter uma compreensão aprofundada sobre o tema estudado, permitindo que o entrevistador realizasse perguntas adicionais com base nas respostas do participante, quando necessário. As questões semiestruturadas, que formam o núcleo do roteiro, foram cuidadosamente elaboradas para garantir que aspectos essenciais do tema fossem abordados, enquanto a estrutura semiaberta possibilita que os entrevistados expressem suas experiências e opiniões com maior liberdade.

A coleta de dados qualitativos ajudará a fornecer *insights* sobre o problema de pesquisa, explorando perspectivas, opiniões e experiências de pessoas envolvidas na gestão de recursos da PMDF e outros *stakeholders* relevantes.

3.3 SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES

Em trabalhos acadêmicos e científicos, é geralmente mais vantajoso entrevistar uma pessoa que tenha conhecimento aprofundado sobre o tema da pesquisa do que entrevistar várias pessoas com pouca experiência no assunto, e a razão para isso é que uma entrevista com alguém bem informado permite obter informações detalhadas, valiosas e bem fundamentadas, que podem enriquecer significativamente a análise do estudo (Creswell, 2014). Em contraste, uma pesquisa com muitas pessoas menos experientes pode resultar em dados superficiais ou menos precisos, que não necessariamente contribuem de forma significativa para o entendimento do tema.

A seleção dos entrevistados foi feita, tomando como base os ensinamentos de Creswell (2014). Buscou-se seguir critérios que garantam a relevância, a profundidade e a validade dos dados coletados (Yin, 2015).

O primeiro critério foi a experiência e o conhecimento dos participantes sobre o tema estudado, entrevistando-se policiais militares que tenham vivência direta ou expertise no assunto ou que trabalham com gestão orçamentária e financeira há algum tempo.

Outro critério relevante para Yin (2015) é a variedade de perspectivas, que busca incluir participantes que representem diferentes ângulos, papéis ou situações relacionadas ao tema. Assim, os entrevistados foram selecionados em diversos setores da PMDF. Essa diversidade ajuda a construir uma visão mais abrangente e evita um viés na interpretação dos dados.

Além disso, Yin (2015) recomenda que se deve considerar a disponibilidade, engajamento dos entrevistados e acessibilidade, pois pessoas que demonstram interesse e disponibilidade para participar tendem a fornecer respostas mais reflexivas e aprofundadas. Com isso em mente, realizou-se um contato prévio com os entrevistados para confirmar seu interesse e assegurar que pudessem participar de forma ativa e dedicada. Após essa confirmação, agendou-se o melhor dia para cada entrevista, de modo a garantir que o entrevistado estivesse plenamente disponível e preparado para a conversa.

Ressalta-se que não foram incluídas entrevistas com autoridades ou dirigentes que pudessem gerar respostas genéricas ou pouco relevantes. A seleção dos entrevistados foi criteriosa, focando naqueles que, de fato, poderiam contribuir com informações detalhadas e pertinentes para o objetivo da pesquisa. Duarte (2005, p. 5) esclarece que, "dependendo do objetivo do trabalho, pode-se obter melhor resultado entrevistando um funcionário do que o gerente".

A seleção dos entrevistados neste estudo é não probabilística e depende diretamente do julgamento e das decisões do condutor da pesquisa. Isso significa que os participantes foram escolhidos com base em critérios específicos relacionados ao objetivo da pesquisa, e não por meio de amostragem aleatória.

A metodologia de coleta de dados adotada nesta pesquisa foi inspirada em um trabalho que também utilizou entrevistas como principal instrumento de investigação, Soares (2024). No referido estudo, o autor destaca a importância de selecionar os entrevistados de acordo com a relevância de suas experiências e conhecimentos para o escopo da pesquisa. Ele reconhece, no entanto, que uma seleção perfeita é inatingível devido à complexidade e à diversidade de perspectivas possíveis.

Soares (2024) não pré-definiu um número fixo de entrevistas a serem realizadas, mas aplicou o conceito de saturação teórica como critério de encerramento do processo. Essa metodologia foi

considerada apropriada para a presente pesquisa, pois possibilita uma coleta de dados mais orgânica e direcionada pelas descobertas emergentes ao longo do processo investigativo.

A seleção dos participantes para as entrevistas foi baseada na estrutura organizacional da PMDF, com o objetivo de identificar os principais setores que lidam com a área de planejamento orçamentário, execução orçamentária e gestão de emendas parlamentares.

Dada a delimitação do tema desta pesquisa, que é um estudo de caso focado na PMDF, a perspectiva interna é fundamental e suficiente para responder às questões propostas. Isso permitirá uma compreensão aprofundada das dinâmicas e práticas internas relacionadas à gestão de emendas parlamentares, servindo como base sólida para futuras investigações que incluam uma visão mais ampla.

Para a realização das entrevistas em profundidade, aprioristicamente, foram selecionados os principais responsáveis e setores da PMDF que desempenham papéis cruciais na gestão das emendas parlamentares, visando obter uma compreensão abrangente e detalhada do processo de alocação e utilização dos recursos.

Dentro da estrutura organizacional do apêndice desta dissertação, os participantes foram selecionados dentro da estrutura de alta cúpula, porque gestores em níveis superiores têm uma visão estratégica e abrangente da organização, o que lhes permite oferecer *insights* sobre políticas, diretrizes e decisões que impactam o funcionamento e os objetivos institucionais. A alta gestão também possui conhecimento sobre os processos de tomada de decisão, as metas e os desafios enfrentados pela organização, informações que são fundamentais para entender o contexto e as razões por trás de determinadas práticas e iniciativas.

Ainda levando em conta a estrutura organizacional do apêndice, houve a seleção de participantes dentro do setor específico da PMDF relacionado às questões referentes ao planejamento e monitoramento dos processos das emendas, além do acompanhamento da execução orçamentária e também do setor que desempenha a articulação com os poderes e órgãos externos, o qual mantém um canal de comunicação efetivo com os parlamentares. Ademais, foram entrevistadas pessoas integrantes dos setores de gestão financeira dos

recursos provenientes das emendas parlamentares, tanto da área da gestão da saúde como da gestão da logística operacional.

Durante o andamento da pesquisa, foi necessário incluir outras autoridades e servidores que desempenham papéis relevantes na gestão das emendas parlamentares, os quais forneceram informações complementares significativas. Marconi e Lakatos (2022, p. 305) evidenciam que, “à medida que os dados são coletados, são também interpretados, o que pode levar à necessidade de novos levantamentos”. As autoras ressaltam que a seleção adicional de entrevistados será feita com base na evolução das descobertas iniciais e na identificação de novas áreas de interesse ou necessidade de aprofundamento (Marconi; Lakatos, 2022).

O desenvolvimento da pesquisa contou com a participação essencial de atores-chave, selecionados estrategicamente por sua vasta experiência e conhecimento no tema em estudo. Felizmente, todos os indivíduos inicialmente vislumbrados como potenciais participantes aceitaram o convite para a entrevista, demonstrando grande receptividade e interesse em contribuir com a pesquisa.

Essa alta taxa de participação não apenas viabilizou a coleta de dados rica e diversificada, como também refletiu a relevância da pesquisa para os profissionais da área. A boa vontade demonstrada pelos entrevistados criou um clima propício ao diálogo aberto e à reflexão profunda sobre o tema, o que contribuiu significativamente para a qualidade da pesquisa.

Vale destacar que a disponibilidade e a colaboração dos participantes foram essenciais para a construção de um estudo abundante em perspectivas, demonstrando o reconhecimento da importância da pesquisa para o aprofundamento do debate sobre a temática em questão.

A etapa de coleta de dados qualitativos se desenvolveu em três fases. Inicialmente, houve a identificação dos participantes. Para tanto, foi realizado um levantamento detalhado para identificar os atores-chave com maior experiência e conhecimento sobre o tema em estudo. Em seguida, houve o convite para as entrevistas. Após a seleção dos participantes, ocorreu o convite por telefone ou pessoal, a fim de definir uma data para a entrevista, explicando os objetivos da pesquisa e a importância de sua participação. A realização das entrevistas foi a etapa

seguinte. As entrevistas foram conduzidas presencialmente, em um ambiente que proporcionasse conforto e privacidade aos participantes.

É importante destacar que os locais escolhidos para a realização das entrevistas não guardam qualquer relação com as funções desempenhadas pelos entrevistados. A seleção dos ambientes foi pautada exclusivamente por conveniência, visando facilitar o encontro e garantir que as entrevistas ocorressem de forma prática para ambas as partes. Os Locais foram: Estado-Maior da PMDF (EM), Departamento de Logística e Finanças da PMDF (DLF), Quartel do Comando-Geral da PMDF (QCG), e Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal da PMDF (DSAP).

Com o intuito de preservar a confidencialidade dos participantes e garantir que se sentissem à vontade para fornecer informações sem receio, as descrições de suas atividades foram elaboradas de maneira que impedisse qualquer possibilidade de identificação. Essa abordagem assegura o anonimato dos entrevistados, respeitando seu direito à privacidade e fortalecendo a integridade ética da pesquisa.

A partir dessas informações, obtém-se o Quadro 4:

Quadro 3 – Classificação das Entrevistas				
Identificador	Descrição	Local	Data	Duração
Entrevistado 1	Mais de 25 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de orçamento, finanças, aquisições e logística.	EM	25/10/2024	16min09s
Entrevistado 2	Mais de 30 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de orçamento, finanças, e planejamento estratégico.	EM	25/10/2024	11min20s
Entrevistado 3	Mais de 25 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de logística, gerenciamento de assistência à saúde e planejamento estratégico.	EM	25/10/2024	21min41s
Entrevistado 4	Mais de 15 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de	DLF	25/10/2024	10min52s

	orçamento, finanças, aquisições e logística			
Entrevistado 5	Mais de 25 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de orçamento, finanças, aquisições, obras, contratações e logística	DLF	25/10/2024	19min29s
Entrevistado 6	Mais de 25 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de aquisições, contratações e gerenciamento de assistência à saúde	QCG	29/10/2024	13min40s
Entrevistado 7	Mais de 15 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de aquisições, gerenciamento de convênios, contratos e de assistência à saúde	DSAP	29/10/2024	17min11s
Entrevistado 8	Mais de 15 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de gerenciamento de convênios e contratos	EM	30/10/2024	11min54s
Entrevistado 9	Mais de 15 anos de experiência em gestão, abrangendo as áreas de captação de recursos, execução orçamentária e articulação com os poderes e órgãos externos	EM	31/10/2024	10min15s

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Ao selecionar esses participantes, pretendeu-se obter uma visão abrangente e detalhada sobre a gestão das emendas parlamentares na PMDF, desde o planejamento e coordenação até a execução e fiscalização.

3.4. QUESTÕES DAS ENTREVISTAS

Foi utilizado entrevistas semiestruturadas como método de coleta de dados qualitativos. Essa técnica combina o rigor de um roteiro predefinido com a liberdade de explorar novas ideias e aprofundar temas que emergem durante a conversa. Assim, a entrevista se torna um espaço de diálogo e troca, no qual é possível obter tanto informações específicas quanto uma compreensão mais ampla e contextualizada das perspectivas dos participantes (Duarte, 2005).

Dessa forma, o roteiro predefinido aplicado aos entrevistados contou com as seguintes perguntas:

- 1. Na sua opinião, as emendas parlamentares têm contribuído para aumentar a eficiência da PMDF na prestação de serviços de segurança pública?**
- 2. Quais seriam os maiores benefícios que a PMDF experimenta ao receber emendas parlamentares?**
- 3. O(A) senhor(a) acredita que as emendas parlamentares causam algum desvio ou alteração indesejada no planejamento orçamentário da instituição?**
- 4. Quais são os principais desafios enfrentados pela PMDF na execução de recursos provenientes de emendas parlamentares? Existem burocracias ou entraves que dificultam o uso?**
- 5. A destinação dos recursos das emendas parlamentares são aplicados em áreas prioritárias da PMDF?**
- 6. Que sugestões o(a) senhor(a) daria para melhorar o processo de alocação e execução de emendas parlamentares na PMDF? Existem práticas ou processos que poderiam ser ajustados para otimizar o impacto desses recursos?**
- 7. Existe algo a mais que queria comentar sobre o tema da entrevista?**

3.5. CONDUÇÃO DA ENTREVISTA

Como dito anteriormente, para a coleta de dados qualitativos deste estudo, foram realizadas presencialmente entrevistas semiestruturadas com pessoas-chave envolvidas na execução e gestão das emendas parlamentares na PMDF, entre os anos de 2016 e 2024. As entrevistas foram realizadas de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que consta no apêndice desta dissertação.

No início do processo, cada entrevistado foi presencialmente convidado a participar voluntariamente da pesquisa, recebendo informações detalhadas sobre o estudo, como o título, objetivo e procedimentos envolvidos. O escopo principal da pesquisa foi apresentado de forma clara, sendo informado ao entrevistado que se objetiva avaliar o impacto e a relevância das emendas parlamentares

na PMDF e entender em que medida esses recursos adicionais têm contribuído para o aprimoramento das políticas públicas de segurança.

Os participantes foram avisados de que o estudo pode servir como ferramenta prática para gestores, oferecendo uma análise das vantagens e desafios do uso de emendas parlamentares. Para assegurar o conforto e a liberdade de expressão dos entrevistados, enfatizou-se aos participantes a manutenção do sigilo de identidade, esclarecendo-se que todas as informações pessoais seriam tratadas com confidencialidade, com a omissão de dados que pudessem identificar qualquer entrevistado. Os dados obtidos durante as entrevistas foram armazenados sob a responsabilidade do pesquisador, garantindo o controle seguro das informações coletadas.

Explicou-se aos participantes que a entrevista seria gravada em áudio, com o objetivo de assegurar a precisão dos dados coletados e permitir uma análise fiel das respostas. Ademais, destacou-se que o entrevistado tinha o direito de solicitar a interrupção da gravação a qualquer momento. Esse direito inclui pausas para organizar pensamentos, omitir respostas ou por qualquer outro motivo, respeitando sempre o bem-estar e o conforto do participante.

Para assegurar o pleno consentimento dos participantes, a leitura do TCLE foi registrada em áudio, momento em que também foi perguntado aos participantes se possuíam alguma dúvida em relação à pesquisa ou à entrevista, além de confirmar seu interesse em cooperar voluntariamente com o estudo. Gravaram-se igualmente as respostas a essas perguntas, garantindo a documentação de forma completa do processo de consentimento. Adicionalmente, o TCLE foi lido e assinado pelos participantes antes do início de cada entrevista presencial, reforçando o compromisso com a ética e a transparência na condução da pesquisa.

Visando garantir aspectos de bem-estar emocional, informou-se que a discussão de determinados tópicos poderia, ocasionalmente, gerar desconforto. Os entrevistados foram, portanto, encorajados a recusar qualquer questão ou interromper a entrevista, caso se sentissem desconfortáveis, sem qualquer penalidade. Também lhes foi oferecida a oportunidade de acompanhar o andamento da pesquisa e, ao término do estudo, ter acesso aos resultados gerais, reforçando o compromisso de transparência e respeito para com os participantes.

Por fim, ofereceu-se aos entrevistados a possibilidade de sanar dúvidas e registrar formalmente seu interesse em participar, tanto por áudio gravado como por assinatura do TCLE, garantindo a condução de maneira ética e cuidadosa do processo. O agendamento das entrevistas foi realizado de forma flexível, respeitando a disponibilidade dos participantes, com o objetivo de promover uma experiência de pesquisa que valorizasse tanto a profundidade das informações quanto o conforto e a liberdade de expressão de cada entrevistado.

Os dados pessoais dos participantes foram e serão rigorosamente protegidos. Além disso, todas as informações coletadas serão armazenadas em um ambiente seguro, utilizadas exclusivamente para os propósitos acadêmicos deste estudo.

Impende ressaltar que, dado que esta pesquisa foi conduzida de forma anônima, não foram solicitadas informações básicas dos entrevistados, como nome, função, tempo de experiência, idade, formação ou descrição detalhada das atividades, como preconiza alguns autores (Duarte, 2005; Yin, 2015; Gil, 2022). Esse cuidado foi tomado para proteger a identidade dos participantes, garantindo que suas respostas não possam ser associadas a dados pessoais ou identificáveis, em conformidade com o TCLE.

Ao evitar a coleta desses dados, reduz-se o risco de identificar os participantes com base em características ou informações demográficas. Esse formato permite que o foco da análise permaneça nas respostas e nos conteúdos compartilhados, sem qualquer tentativa de relacioná-los a uma pessoa específica. Assim, embora dados básicos possam ser úteis em contextos onde a identificação não é uma preocupação, neste caso, optou-se pela preservação total do anonimato para assegurar a integridade e a confidencialidade das informações fornecidas.

3.6. COLETA DE DADOS QUANTITATIVOS

O presente estudo utiliza dados quantitativos para investigar a alocação de recursos orçamentários via emendas parlamentares direcionadas à PMDF. A coleta de dados ocorreu em duas etapas principais, abrangendo o período de 2016 a 2024.

Com objetivo de Identificar as emendas destinadas à PMDF, coletaram-se dados no Portal da Câmara dos Deputados, na seção

"Atividade Legislativa" > "Orçamento da União". Essa etapa teve como objetivo identificar todas as emendas parlamentares federais destinadas ao Distrito Federal, e dentre estas, filtrar aquelas especificamente direcionadas à PMDF. As seguintes informações foram coletadas para cada emenda:

Quadro 4 – Dados Coletados no Portal da Câmara dos Deputados	
Autor	Deputado Federal responsável pela apresentação da emenda
Partido	Partido político ao qual o autor da emenda é filiado
Emenda	Número de identificação da emenda parlamentar
Objeto	Descrição da finalidade da emenda (e.g., aquisição de equipamentos, reforma de instalações, etc.)
Órgão	Órgão do governo responsável pela execução da emenda
Valor Aprovado	Valor inicialmente aprovado para a emenda

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Com intuito de obter elementos de análise da execução orçamentária das emendas, com base nos dados coletados na primeira etapa, as emendas destinadas à PMDF foram localizadas no Portal SIGA Brasil, o qual é definido como “sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de maneira integrada”³. Esse portal permitiu o acesso a informações detalhadas sobre a execução orçamentária de cada emenda, incluindo:

Quadro 5 – Dados Coletados no Portal SIGA Brasil	
Alteração do valor da emenda	Modificações no valor da emenda após sua aprovação inicial
Valores bloqueados	Valores que foram temporariamente impedidos de serem utilizados
Valores autorizados	Valores liberados para utilização

³ Conceito retirado do site <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>, acessado em 11 nov. 2024.

Valores empenhados	Valores reservados para um gasto específico
Valores liquidados	Valores cujas obrigações foram reconhecidas
Valores pagos	Valores efetivamente desembolsados

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

A combinação dessas duas fontes de dados permitiu a construção de um banco de dados completo sobre as emendas parlamentares destinadas à PMDF, contendo informações sobre sua origem, destinação e execução orçamentária. Essa base de dados será utilizada para as análises quantitativas que sustentam as conclusões desta dissertação.

No que se refere às emendas distritais, realizou-se a coleta de dados por meio do Portal da Transparência do GDF. Esse portal oferece acesso a informações detalhadas sobre a destinação e a execução das emendas parlamentares locais, permitindo um exame equivalente ao das emendas federais em termos de transparência e completude de dados. Assim como nas emendas federais, foram obtidas informações sobre o autor da emenda, o partido ao qual o autor é filiado, o número de identificação da emenda, o objeto, o órgão responsável pela execução e o valor inicialmente aprovado (conforme o Quadro 5). Além disso, o portal também permitiu o acesso aos dados relacionados à execução orçamentária das emendas distritais, incluindo as informações sobre alterações no valor da emenda, valores bloqueados, autorizados, empenhados, liquidados e pagos (conforme o Quadro 6).

A obtenção desses dados no Portal da Transparência do GDF foi essencial para integrar as informações de emendas distritais ao banco de dados principal, viabilizando uma análise comparativa entre as emendas federais e distritais no que tange à alocação e execução dos recursos orçamentários destinados à PMDF. Ao reunir dados de ambas as fontes – federais e distritais –, o presente estudo constrói uma base sólida para investigar o impacto das emendas parlamentares na PMDF, oferecendo uma visão abrangente que considera tanto as fontes nacionais quanto as locais de recursos orçamentários.

Com o objetivo de estruturar e organizar as destinações das emendas parlamentares analisadas, esta pesquisa adotou os parâmetros de áreas temáticas estabelecidos na Resolução nº 1/2006 do CN, atualizada pela Resolução nº 3/2015. Essa abordagem é respaldada pela literatura, pois é comum a análise das emendas

parlamentares sob o prisma das áreas temáticas previstas nessa resolução (Silva, 2024; Germano, 2018; Carlomagno, 2016; Fernandes, 2010).

Embora esses parâmetros normativos não sejam aplicáveis na forma do presente estudo, sua utilização serviu de base na presente análise e foi essencial para a criação de grupos temáticos que permitissem uma categorização mais sistemática e padronizada das emendas.

A aplicação desses critérios foi realizada exclusivamente para fins de pesquisa, permitindo a criação de dimensões que agrupassem as diferentes destinações das emendas parlamentares. Essa abordagem metodológica busca facilitar a análise, garantindo maior clareza na identificação de padrões, tendências e prioridades no uso dos recursos orçamentários destinados à PMDF.

Constam na referida resolução as seguintes áreas temáticas:

I) Transporte; II) Saúde; III) Educação e Cultura; IV) Integração Nacional; V) Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; VI) Desenvolvimento Urbano; VII) Turismo; VIII) Ciência e Tecnologia e Comunicações; IX) Minas e Energia; X) Esporte; XI) Meio Ambiente; XII) Fazenda e Planejamento; XIII) Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; XIV) Trabalho, Previdência e Assistência Social; XV) Defesa e Justiça; XVI) Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

Com base na Resolução nº 1/2006 do CN (atualizada pela Resolução nº 3/2015), foram identificadas 16 áreas temáticas para organização e análise das emendas parlamentares. No entanto, para o presente estudo, nem todas essas áreas se aplicam à realidade das emendas parlamentares na PMDF. Dessa forma, as análises foram restritas às áreas temáticas que têm relevância direta ou que podem ser adaptadas ao contexto da corporação.

Áreas como Integração Nacional, Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário, Turismo, Minas e Energia, Meio Ambiente, Fazenda e Planejamento, Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas, Trabalho, Previdência e Assistência Social e Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores foram excluídas do escopo da pesquisa, uma vez que não apresentam

correspondência prática com as ações, objetivos e necessidades da PMDF por emendas parlamentares .

Para as demais áreas temáticas, os seguintes ajustes foram realizados, visando compatibilizar os parâmetros da resolução com o contexto específico da pesquisa:

Quadro 6 – Dados Coletados no Portal SIGA Brasil	
ÁREA TEMÁTICA	DESCRIÇÃO
Transporte	Inclui as destinações relacionadas à aquisição de viaturas e outros meios de transporte utilizados pela corporação em suas atividades operacionais e administrativas
Saúde	Refere-se à assistência médica oferecida aos policiais militares, englobando investimentos em infraestrutura de saúde, equipamentos e materiais de suporte às unidades de atendimento
Educação e Cultura	Abrange os cursos de formação, capacitação e aperfeiçoamento destinados ao efetivo, bem como ações culturais promovidas ou apoiadas pela PMDF
Desenvolvimento Urbano	Relaciona-se às obras de infraestrutura e à melhoria das instalações físicas da corporação, como reformas, construções e adequações de quartéis
Ciência e Tecnologia e Comunicações	Refere-se a investimentos em tecnologias da informação, comunicação e sistemas voltados para a modernização das operações e da gestão administrativa da PMDF
Esporte	Contempla iniciativas voltadas para a prática esportiva no âmbito da PMDF, incluindo construção de centros de treinamento e aquisição de equipamentos esportivos
Defesa e Justiça	Representa as ações relacionadas diretamente às atividades-fim da PMDF, como segurança pública, policiamento ostensivo e programas de combate à criminalidade. Têm como objetivo principal a aquisição de equipamentos e materiais destinados à prestação dos serviços segurança pública

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Esses ajustes permitem que a categorização temática atenda às necessidades da pesquisa, organizando as emendas parlamentares de forma consistente com a realidade institucional da PMDF. A

delimitação também facilita a análise dos impactos dessas emendas, concentrando-se nas áreas em que a destinação de recursos exerce maior influência na estrutura e nas atividades da corporação.

Para realizar a relação entre as áreas temáticas acima estabelecidas e as emendas parlamentares federais destinadas à PMDF, foi utilizado o sistema TransfereGov, uma plataforma oficial do Governo Federal que permite acesso amplo e gratuito a informações sobre transferências de recursos públicos.

O processo no Portal da Câmara dos Deputados permitiu o levantamento das informações preliminares, como o autor da emenda, o partido político, o valor aprovado e uma descrição geral do objeto da emenda. No entanto, para compreender detalhadamente o destino dos recursos e relacioná-los às áreas temáticas da Resolução nº 1/2006, foi necessário complementar a análise com dados obtidos no TransfereGov.

No TransfereGov, cada emenda foi pesquisada utilizando-se os identificadores coletados no portal da Câmara. O sistema permitiu acessar informações específicas sobre o objeto de gasto de cada emenda, detalhando como os recursos foram destinados. Essas informações foram fundamentais para categorizar as emendas dentro das áreas temáticas relevantes ao presente estudo.

Serão analisadas tendências, flutuações, variações, reprogramações e identificações de áreas do financiamento da instituição, buscando entender como os recursos são alocados e gastos em relação aos objetivos e necessidades da PMDF, o que fornecerá uma base para entender a dinâmica orçamentária das emendas parlamentares.

3.7. LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Este estudo está sujeito a limitações, incluindo possíveis vieses na seleção de participantes das entrevistas. Além disso, existe uma carga subjetiva na interpretação dos dados coletados e na elaboração dos questionários. A pesquisa foca apenas na PMDF, o que pode limitar a generalização dos resultados para outras instituições de segurança pública no Brasil. Dessa forma, a interpretação dos resultados deve considerar essas limitações.



4

4

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta e discute os resultados obtidos por meio das coletas de dados apresentadas anteriormente na presente pesquisa. Com relação aos dados qualitativos, as entrevistas foram realizadas com nove atores-chave, selecionados por sua vasta experiência e profundo conhecimento no âmbito da gestão orçamentária e financeira da PMDF. As entrevistas, além de aprofundar a análise sobre a eficiência das emendas parlamentares na PMDF, exploraram seus benefícios, desafios e potenciais impactos no planejamento e execução orçamentária da instituição. Buscou-se, através do rico diálogo com esses profissionais, compreender as nuances e complexidades que envolvem a utilização desses recursos na corporação.

As percepções mostraram-se divergentes sobre a contribuição das emendas parlamentares para a eficiência da PMDF. As perguntas das entrevistas exploraram a percepção dos participantes sobre a contribuição das emendas parlamentares para o aumento da eficiência da PMDF na prestação de serviços de segurança pública. As respostas obtidas revelaram uma interessante diversidade de perspectivas, com alguns entrevistados reconhecendo o potencial das emendas como fonte adicional de recursos para a corporação, enquanto outros demonstraram ceticismo quanto à sua efetividade.

O Entrevistado 1, com sua ampla vivência na gestão de recursos da PMDF, destacou a importância das emendas parlamentares por representarem uma fonte adicional de recursos que não estavam originalmente contemplados no planejamento orçamentário da instituição. Apresentando uma perspectiva convergente, o Entrevistado 3 comenta que:

As emendas ajudam a suprir lacunas que o orçamento regular não cobre. Nosso orçamento é finito e, muitas vezes, não acomoda todas as necessidades da corporação. Projetos importantes podem ficar sem execução devido às limitações orçamentárias. Nesse contexto, as emendas são válvulas de escape que permitem a execução de iniciativas que, de outra forma, não seriam possíveis.

De acordo com eles, esses investimentos, dificilmente contemplados com os recursos ordinários da PMDF, contribuem para a melhoria das condições de trabalho dos policiais militares e para a modernização da corporação. Corroborando com o posicionamento, o Entrevistado 6 afirma que:

[...] vejo as emendas como algo que soma, sem alterar negativamente o planejamento. Elas geralmente ampliam nossa capacidade de atender demandas específicas que surgem durante o ano, sem comprometer o planejamento inicial.

O Entrevistado 7, com experiência na gestão de projetos na área de saúde da PMDF, relatou uma situação que exemplifica as dificuldades na execução de emendas parlamentares. Em 2015, a corporação recebeu um montante de R\$ 1,6 milhão proveniente de emenda parlamentar federal para investimentos na área de saúde. A expectativa inicial era de que o recurso permitiria a aquisição de uma ampla gama de equipamentos e a realização de melhorias significativas na infraestrutura do centro odontológico. No entanto, o entrevistado se deparou com uma série de restrições impostas pelo Ministério da Saúde, que limitavam a aquisição de itens a uma lista pré-definida e com especificações limitadas. Ele relatou que:

Apesar de inicialmente parecer um grande avanço, enfrentamos muitas limitações e burocracias. Por exemplo, havia uma lista restritiva de itens que podíamos adquirir, como compressores odontológicos de menor capacidade, o que não atendia às nossas necessidades. Desses R\$ 1,6 milhão, conseguimos utilizar apenas cerca de R\$ 200 mil. Além disso, cada alteração no plano de trabalho demorava até seis meses para ser aprovada, o que tornou o processo extremamente moroso.

Essa situação resultou em um uso ineficiente dos recursos da emenda parlamentar federal, uma vez que a PMDF não teve autonomia para definir as prioridades de investimento e adquirir os equipamentos mais adequados às suas necessidades. O Entrevistado 7 lamentou a perda de oportunidade de modernizar o centro odontológico e de oferecer melhores condições de atendimento aos policiais militares e seus dependentes.

Esse relato foi mencionado pelo Entrevistado 6, o qual, ao reportar sua experiência na execução de emendas parlamentares, demonstrou otimismo quanto à possibilidade de aprimorar o

planejamento e a utilização desses recursos no futuro. Segundo ele, os aprendizados obtidos com os desafios enfrentados — como a necessidade de lidar com a burocracia e as especificidades de cada tipo de emenda — servirão como base para a construção de um processo mais eficiente e alinhado às necessidades da PMDF. Essa visão positiva sugere que a corporação, ao longo do tempo, vem desenvolvendo uma maior capacidade de gerir e executar as emendas parlamentares de forma estratégica, transformando os obstáculos em oportunidades de aprendizado e aperfeiçoamento.

O Entrevistado 6 ressalta ainda a importância das emendas distritais para a área de assistência médica. Segundo ele, esses recursos são especialmente valiosos por serem de fácil utilização, uma vez que a corporação já possui uma rede credenciada de prestadores de serviços de saúde, eliminando a necessidade de elaborar projetos suplementares. O oficial destaca ainda que:

[...] elas complementam o planejamento e ajudam a cobrir lacunas deixadas pelos recursos regulares. Por exemplo, os serviços médicos têm uma inflação própria, muito superior à inflação geral, e isso impacta diretamente nos contratos de saúde da PMDF. As emendas ajudam a absorver esses custos adicionais, liberando recursos do orçamento já previsto para outras necessidades. Elas são, de fato, um reforço essencial.

Observa-se que o principal desafio na área da saúde é o alto custo dos serviços, o que impacta a capacidade da PMDF de atender à demanda crescente. Nesse contexto, as emendas parlamentares surgem como uma fonte crucial de recursos adicionais, garantindo a manutenção da assistência médica aos policiais militares e seus dependentes.

O Entrevistado 2, responsável por planejar e acompanhar a execução do orçamento da PMDF, apresentou uma visão mais crítica em relação à contribuição das emendas parlamentares para a eficiência da instituição. Em sua análise, as emendas, especialmente as provenientes da Câmara Legislativa do Distrito Federal, não trazem um impacto significativo para a melhoria dos serviços de segurança pública. Ele justificou sua posição afirmando que os valores das emendas distritais são geralmente baixos, limitando sua capacidade de financiar grandes projetos e aquisições. Falou o seguinte:

Eu diria que, financeiramente, os benefícios são mínimos. Em alguns casos, pode haver um ganho político, na medida em

que estreitamos os laços com parlamentares, o que pode ser estratégico para a instituição. Mas, em termos de aquisição de equipamentos ou serviços, os recursos geralmente são pequenos, e o esforço para captá-los e utilizá-los é desproporcional ao retorno obtido. Como costume dizer, é muito trabalho para pouco resultado.

Além disso, o Entrevistado 8, com experiência na gestão de convênios e emendas parlamentares, apontou a existência de dificuldades na gestão desses recursos, como a complexidade dos processos burocráticos e a falta de flexibilidade na sua utilização. Ele destacou que as emendas parlamentares federais, em particular, envolvem uma série de trâmites burocráticos, como a celebração de convênios com o Ministério da Justiça e a aprovação de planos de trabalho, o que pode atrasar a execução dos recursos e comprometer a agilidade na aquisição de bens e serviços essenciais para a PMDF. O Entrevistado 9 reforçou os pontos expostos pelo Entrevistado 8 e acrescentou que esses fatores, em sua visão, restringem o potencial das emendas parlamentares para a melhoria da segurança pública no Distrito Federal.

Segundo o Entrevistado 3, as emendas parlamentares auxiliam na execução de despesas essenciais, e explica que:

Elas complementam o planejamento. Não planejamos com base nas emendas, mas elas vêm para substituir ou reforçar algo que não recebemos inicialmente. O planejamento orçamentário é a base, e as emendas apenas somam ao que já foi estabelecido.

O Entrevistado 4, responsável por acompanhar e controlar a utilização dos recursos da PMDF, trouxe uma perspectiva mais otimista sobre o papel das emendas parlamentares. Ele reconheceu que a PMDF enfrenta restrições orçamentárias e que as emendas contribuem para a eficiência da instituição ao complementar as fontes de financiamento. Em suas palavras:

[...] têm contribuído, principalmente porque as nossas atuais fontes de financiamento, tanto para despesas de custeio quanto de investimento, não suprem integralmente nossas necessidades. Assim, toda vez que somos contemplados com emendas parlamentares, elas auxiliam na execução das despesas e impactam diretamente na prestação dos serviços.

O Entrevistado 5, reforçou a visão do Entrevistado 4, afirmando que o orçamento da PMDF é insuficiente para atender à crescente

demanda por serviços de segurança pública no Distrito Federal. Nesse contexto, as emendas parlamentares desempenham um papel crucial ao viabilizar a aquisição de equipamentos, a realização de obras e a manutenção dos serviços essenciais da corporação.

No que tange aos benefícios e desafios na gestão e execução das emendas parlamentares, as entrevistas também exploraram os benefícios e desafios enfrentados pela PMDF na gestão e execução das emendas parlamentares. De forma geral, os entrevistados reconheceram a importância das emendas como fonte complementar de recursos para a corporação, mas também apontaram dificuldades na sua utilização, que demandam atenção e aprimoramento por parte dos gestores.

Citaram como benefício a complementação do orçamento. As emendas parlamentares possibilitam complementar o orçamento da PMDF, viabilizando investimentos em áreas estratégicas, como a modernização de equipamentos, a aquisição de novas tecnologias e a melhoria da infraestrutura da corporação. Nas palavras do Entrevistado 1:

As emendas representam um recurso adicional que não foi inicialmente planejado em nenhum plano interno da corporação, mas que está disponível para ser utilizado. A dificuldade administrativa está em atender aos requisitos para a sua utilização, seja uma emenda parlamentar distrital ou federal. É necessário um planejamento mais apurado para esse fim.

Outro benefício ventilado refere-se à maior flexibilidade na alocação de recursos oferecida pelas emendas, o que permite à PMDF destinar as verbas para áreas prioritárias e necessidades específicas, como o reforço do policiamento em áreas com altos índices de criminalidade ou o investimento em programas de prevenção à violência.

Outro ponto importante relatado pelos entrevistados, especialmente pelos Entrevistados 2 e 9, foi o fortalecimento da relação com o legislativo. A captação de emendas parlamentares contribui para o fortalecimento da relação da PMDF com o Poder Legislativo, abrindo canais de comunicação e diálogo com os parlamentares, o que propicia uma maior compreensão das demandas da corporação e a busca por soluções conjuntas para os problemas de segurança pública.

Além disso, alguns entrevistados advertiram sobre os desafios envolvidos na captação de recursos por meio de emendas. A burocracia e complexidade dos processos relacionados às emendas federais foram comentados por diversos participantes. A gestão e execução dessas emendas parlamentares envolvem processos burocráticos e complexos, que demandam tempo, dedicação e expertise dos gestores da PMDF. Citaram que a elaboração de projetos, a prestação de contas e o cumprimento das exigências legais podem ser desafiadores, especialmente para aqueles que não possuem familiaridade com os procedimentos.

Em adendo, entrevistados suscitaram a dificuldade na previsão e planejamento. Segundo eles, a imprevisibilidade na obtenção de emendas parlamentares dificulta o planejamento orçamentário da PMDF, podendo gerar desvios e alterações indesejadas na alocação de recursos, de forma que a incerteza sobre o montante e a periodicidade das emendas pode comprometer a execução de projetos de longo prazo e a alocação eficiente dos recursos da corporação. Cita-se as palavras do Entrevistado 2:

elas [as emendas parlamentares] podem causar desvios, tanto no planejamento quanto na execução orçamentária. Muitas vezes, destinamos esforços e pessoal qualificado para atender a uma emenda específica, tanto distrital como federal, enquanto poderíamos estar focando na gestão dos recursos já disponíveis, como os provenientes de convênios ou do Fundo de Modernização. Isso acaba desviando nossa atenção das fontes principais de recursos, que têm maior impacto na corporação.

Os riscos de desalinhamento com as prioridades da Instituição também foram colocados em pauta nas entrevistas. Nessa linha, alguns entrevistados relataram que a destinação de emendas parlamentares pode, em alguns casos, refletir as prioridades e interesses dos parlamentares, que nem sempre convergem com as necessidades estratégicas da PMDF. Afirmaram que esse desalinhamento pode comprometer a alocação eficiente dos recursos, direcionando-os para projetos de menor impacto e relevância para a corporação.

Ressalta-se ainda a fala do Entrevistado 2, alertando para o risco de as emendas parlamentares comprometerem o planejamento e a execução da despesa. Fato corroborado pelos Entrevistados 7, 8 e 9. Segundo eles, a imprevisibilidade das emendas e a necessidade de adaptar o planejamento às novas demandas podem gerar ineficiências

e desperdícios de recursos. Destacaram a importância de um planejamento orçamentário bem estruturado, que leve em consideração as prioridades da instituição e que seja flexível o suficiente para acomodar as eventuais alterações decorrentes das emendas parlamentares.

O Entrevistado 4, por sua vez, considerou que as emendas parlamentares não causam grandes desvios no planejamento orçamentário da PMDF. Ele argumentou que:

Se houvesse maior previsibilidade sobre o fluxo de emendas que receberíamos ao longo do ano, poderíamos realizar um planejamento mais adequado. Atualmente, muitas dessas emendas decorrem de tratativas políticas ou da não execução por outros entes, o que nos afeta. No entanto, sua chegada é uma perturbação natural no planejamento, mas é sempre positiva. Afinal, é melhor receber um recurso extra do que lidar com cortes.

Em sua opinião, a instituição possui mecanismos para acomodar as novas demandas e que as emendas são geralmente utilizadas para complementar o orçamento em áreas prioritárias. No entanto, o oficial reconheceu que a imprevisibilidade das emendas pode gerar certa dificuldade na gestão dos recursos, especialmente quando as verbas são liberadas próximo ao final do exercício financeiro.

As entrevistas foram fartas em sugestões para aperfeiçoar a gestão de emendas parlamentares na PMDF. As entrevistas também abordaram sugestões para aprimorar o processo de alocação e execução de emendas parlamentares na PMDF. Os entrevistados destacaram a importância de um planejamento mais eficiente, da capacitação dos gestores e da equipe e do fortalecimento da comunicação entre as diferentes áreas da corporação.

O Entrevistado 1 sugeriu a criação de uma comissão específica para gerenciar as emendas parlamentares, com o objetivo de aprimorar o planejamento e a execução desses recursos. Ele também defendeu a elaboração de projetos específicos para captação de emendas, que possam ser utilizados de forma rápida e eficiente quando as verbas forem liberadas.

O Entrevistado 2 ressaltou a necessidade de maior capacitação dos gestores da PMDF para a gerenciamento de emendas parlamentares, com atenção especial aos aspectos burocráticos e aos

procedimentos de prestação de contas. Essa preocupação encontra respaldo na literatura sobre administração pública, que aponta a evolução do setor no Brasil como diretamente associada ao princípio da eficiência (Palotti; Freire, 2015). Segundo os autores, a busca por eficiência na gestão pública tem impulsionado o desenvolvimento de mecanismos de gestão mais robustos e a profissionalização dos servidores. Essa profissionalização se manifesta por meio da ênfase na qualificação contínua, elemento que contribui para a otimização dos recursos públicos e o aprimoramento do desempenho institucional.

Nesse contexto, a capacitação dos gestores da PMDF para lidar com as especificidades das emendas parlamentares é não apenas necessária, mas um reflexo do esforço contínuo pela modernização e eficiência na gestão pública.

Os entrevistados 3, 4, 5 e 9 sugerem a criação de um "caderno de demandas" da PMDF, que reúna as principais necessidades da corporação e que possa ser apresentado aos parlamentares como forma de orientar a destinação das emendas. Eles também defenderam a importância de um maior alinhamento entre as diferentes áreas da PMDF no processo de captação e execução de emendas parlamentares.

O Entrevistado 5 destacou a necessidade de um maior investimento em efetivo na Seção de Convênios do Departamento de Logística e Finanças, responsável pela gestão de emendas parlamentares. Ele afirmou que:

É essencial fortalecer e capacitar o setor responsável pela gestão de emendas e convênios, tanto com efetivo quanto com treinamento adequado. Além disso, precisamos de sistemas mais integrados e eficientes para facilitar a execução dos recursos, como ajustes no *TransfereGov* que permitam maior flexibilidade na utilização das emendas.

Em sua visão, a falta de pessoal qualificado compromete a eficiência na elaboração de propostas, na captação de recursos e na execução das emendas.

Depreende-se que os resultados da pesquisa demonstram que as emendas parlamentares desempenham um papel importante na complementação do orçamento da PMDF, mas que sua gestão e execução demandam atenção e aprimoramento por parte dos gestores. A burocracia, a imprevisibilidade e o eventual desalinhamento

com as prioridades da instituição são desafios que precisam ser superados para que as emendas parlamentares possam contribuir de forma mais efetiva para a melhoria da segurança pública no Distrito Federal.

As sugestões apresentadas pelos entrevistados apontam para a necessidade de um planejamento mais eficiente, da capacitação dos gestores e sua equipe e o fortalecimento da comunicação entre as diferentes áreas da corporação. A implementação dessas medidas pode contribuir para a otimização do uso das emendas parlamentares e para o aumento da eficiência da PMDF na prestação de serviços de segurança pública.

Com relação aos dados quantitativos, são apresentados os principais achados do estudo, com base na análise dos dados coletados e descritos na metodologia. A partir das informações obtidas nos portais da Câmara dos Deputados, SIGA Brasil e Portal da Transparência do GDF, foram construídas análises detalhadas sobre a alocação, execução e impacto das emendas parlamentares destinadas à PMDF.

Em seguida, os dados são discutidos à luz da literatura e do contexto institucional da PMDF, buscando compreender como as emendas parlamentares contribuíram para a dinâmica orçamentária. A avaliação abrange as emendas federais e distritais, permitindo uma visão comparativa entre as duas fontes de recursos. A compilação dos dados culminou na seguinte tabela com os valores nominais:

Tabela 2 – Emendas Parlamentares destinadas à PMDF, no ano de 2016 a 2024					
Emenda Federal			Emenda Distrital		
Ano	Qte	Total (R\$)	Ano	Qte	Total (R\$)
2024	3	6.808.000,00	2024	7	4.000.000,00
2023	2	3.685.012,00	2023	14	5.716.000,00
2022	1	900.000,00	2022	16	5.673.000,00
2021	3	3.500.000,00	2021	15	7.460.000,00
2020	1	1.200.000,00	2020	11	7.598.000,00
2019	4	2.045.000,00	2019	12	6.183.484,00
2018	7	39.050.000,00	2018	6	1.510.000,00

2017	5	4.900.000,00	2017	7	1.800.000,00
2016	7	10.371.218,00	2016	9	26.715.997,00

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

Para atualizar os valores nominais das emendas federais de anos anteriores para valores equivalentes a 2024, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de cada ano até 2024. Essa informação foi extraída do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴. Os valores atualizados são calculados aplicando o fator de correção correspondente ao IPCA acumulado no período.

A tabela a seguir apresenta os valores nominais e os valores corrigidos para 2024 das alocações parlamentares federais:

Tabela 3 – Emendas Parlamentares Federais destinadas à PMDF, com valores nominais e corrigidos pelo IPCA					
Emenda Federal					
Ano	Quantidade	Total Nominal(R\$)	IPCA Acumulado (%)	Fator de Correção	Total Corrigido (R\$)
2024	3	6.808.000,00	0,00	1,0000	6.808.000,00
2023	2	3.685.012,00	4,47	1,0447	3.849.896,04
2022	1	900.000,00	9,36	1,0936	984.240,00
2021	3	3.500.000,00	15,81	1,1581	4.053.350,00
2020	1	1.200.000,00	28,25	1,2825	1.539.000,00
2019	4	2.045.000,00	33,78	1,3378	2.735.539,00
2018	7	39.050.000,00	38,16	1,3816	53.936.480,00
2017	5	4.900.000,00	43,75	1,4375	7.041.875,00
2016	7	10.371.218,00	47,78	1,4778	15.326.683,43

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara, Transparência DF e IBGE.

⁴ No link a seguir, há uma calculadora de IPCA acumulado por data: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>, acessado em 26 nov. 2024.

Esses valores corrigidos permitem uma comparação mais precisa do poder de compra das emendas ao longo dos anos, ajustando-os para a inflação acumulada até 2024, considerando o objetivo de avaliar o poder de compra dos valores atribuídos em diferentes anos e comparar a relevância financeira de emendas em termos corrigidos. Geralmente são mais adequados, pois permitem análises consistentes ao longo do tempo, eliminando distorções causadas pela inflação. Eles ajudam a responder perguntas relacionadas ao impacto financeiro real ou à comparação de valores em diferentes períodos.

Em se tratando de emendas distritais, a tabela a seguir apresenta os valores nominais e os valores corrigidos para 2024 das alocações parlamentares distritais:

Tabela 4 – Emendas Parlamentares Distritais destinadas à PMDF, com valores nominais e corrigidos pelo IPCA					
Emenda Federal					
Ano	Quantidade	Total Nominal(R\$)	IPCA Acumulado (%)	Fator de Correção	Total Corrigido (R\$)
2024	7	4.000.000,00	0,00	1,0000	4.000.000,00
2023	14	5.716.000,00	4,47	1,0447	5.971.505,20
2022	16	5.673.000,00	9,36	1,0936	6.203.992,80
2021	15	7.460.000,00	15,81	1,1581	8.639.426,00
2020	11	7.598.000,00	28,25	1,2825	9.744.435,00
2019	12	6.183.484,00	33,78	1,3378	8.270.097,22
2018	6	1.510.000,00	38,16	1,3816	2.085.216,00
2017	7	1.800.000,00	43,75	1,4375	2.587.500,00
2016	9	26.715.997,00	47,78	1,4778	39.460.456,29

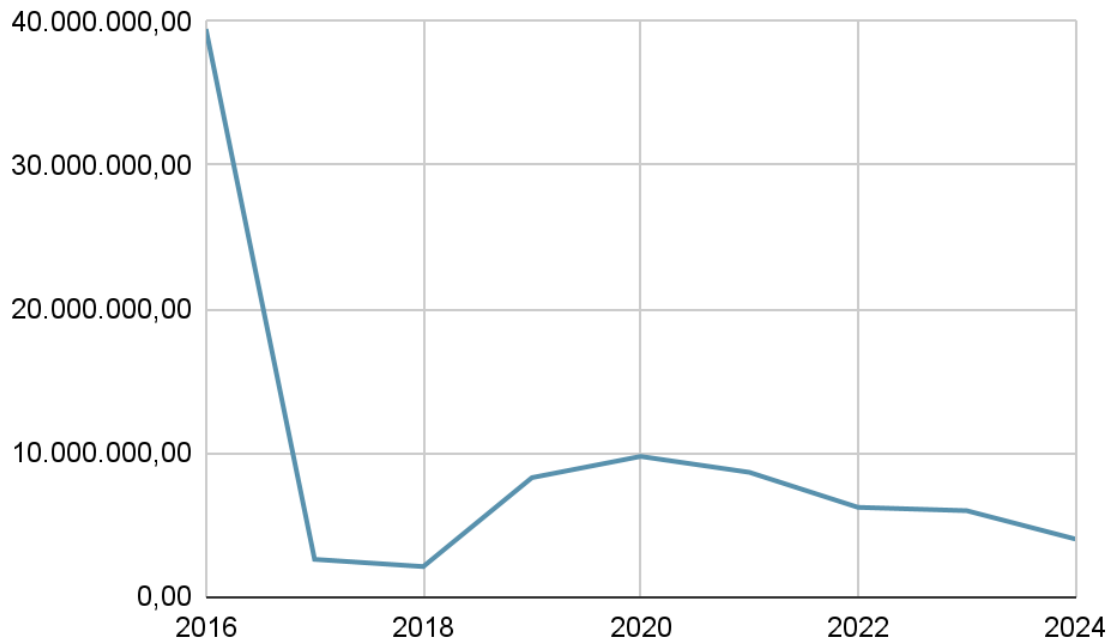
Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara, Transparência DF e IBGE.

Para avaliar as emendas federais e distritais, é necessário analisar a quantidade e o valor total das emendas ao longo dos anos,

comparando as duas fontes de recursos e identificando possíveis tendências e padrões.

Agora, para melhor visualizar os dados, foram elaborados os gráficos de linhas para comparar a quantidade e o total de emendas federais e distritais ao longo dos anos.

Gráfico 1 – Valores corrigidos, em reais, das Emendas Distritais por ano.

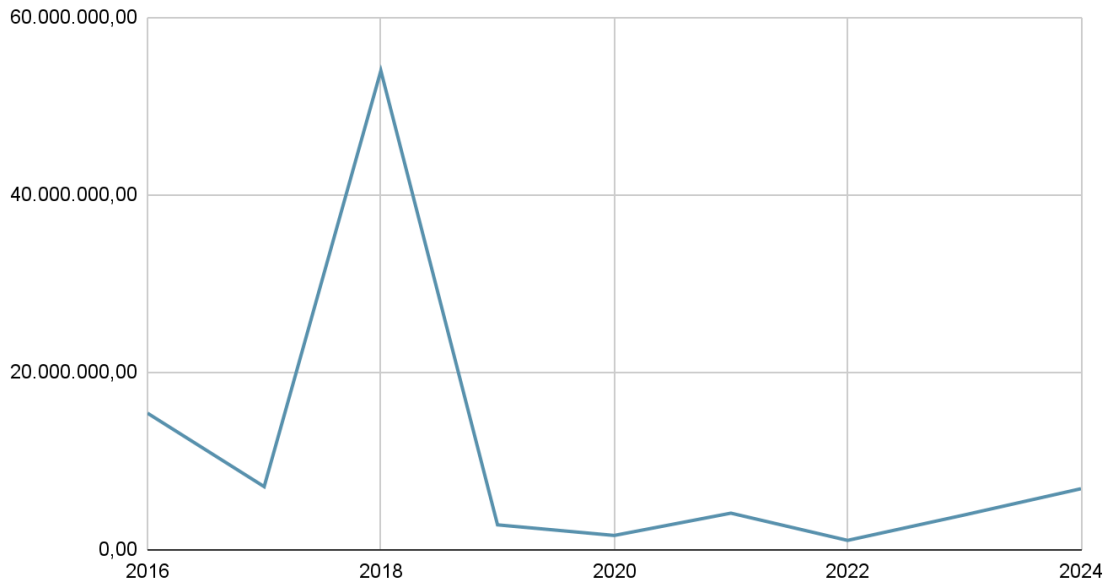


Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

O gráfico representa os valores totais das emendas distritais por ano. Mostra uma certa variação ao longo do período analisado. Pode-se observar alguns destaques, como o pico em 2016. O ano de 2016 se destaca com o maior montante de emendas distritais, totalizando R\$ 39.460.456,29. Ao verificar o motivo desse pico, depreende-se que ele ocorreu devido ao fato de uma emenda de valor nominal de R\$ 20.000.000,00 (R\$ 29.556.000,00 corrigido pelo IPCA) para a assistência médica e hospitalar do Deputado Rafael Prudente. Se excluir esse valor, nota-se que os recursos alocados por meio de emenda no ano de 2016 estariam condizentes com a média do resto do período analisado.

Em 2018, observa-se a menor cifra alocada no período, com apenas R\$ 2.085.216,00. Os valores de emendas distritais flutuam ao longo dos anos, sem uma tendência clara de aumento ou diminuição.

Gráfico 2 – Valores corrigidos, em reais, das Emendas Federais por ano.



Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

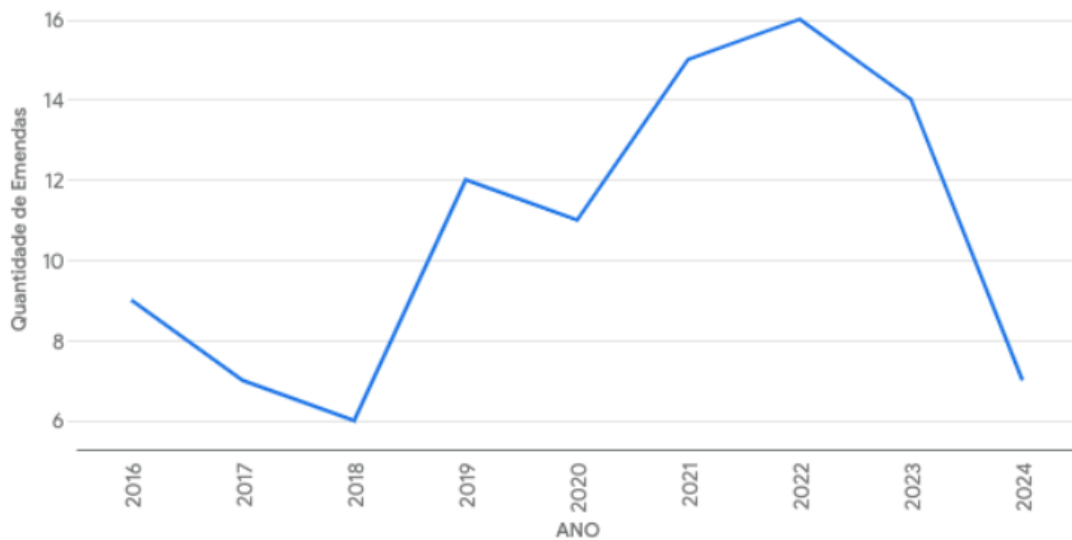
O gráfico, que representa o total de emendas federais por ano, revela informações importantes sobre o montante de recursos destinados por meio dessas emendas. O ano de 2018 se destaca com o maior valor total de emendas federais, atingindo R\$ 53.936.480,00. Esse valor é consideravelmente superior aos demais anos, indicando um possível investimento concentrado em 2018.

De fato, ao avaliar as emendas federais no ano de 2018, observa-se que houve uma alocação de recursos por meio de emenda parlamentar de bancada, as quais, como explicado alhures, são apresentadas coletivamente pelas bancadas estaduais no CN, e o valor disponível para as emendas de bancada é maior, pois representa a soma de recursos destinados ao estado como um todo, distribuídos entre projetos e ações de interesse regional, sendo emendas destinadas a projetos de maior escala.

Ao verificar o motivo desse pico, depreende-se que ele ocorreu devido ao fato de uma emenda de valor nominal de R\$ 35.000.000,00 (R\$ 48.356.000,00 corrigido pelo IPCA) para a construção da Diretoria de Telemática e do Centro de Treinamento e Preservação da Vida da bancada no Distrito Federal no CN. Se excluir esse valor, nota-se que os recursos alocados por meio de emenda no ano de 2016 estariam condizentes com a média do resto do período analisado.

Assim como nas emendas distritais, o valor total também apresenta variações ao longo dos anos, sem uma tendência clara de aumento ou diminuição. Os valores das emendas federais variam entre R\$ 984.240,00 em 2022 e R\$ 53.936.480,00 em 2018, mostrando a diferença na alocação de recursos entre os anos.

Gráfico 3 – Quantidades de Emendas Distritais por ano.



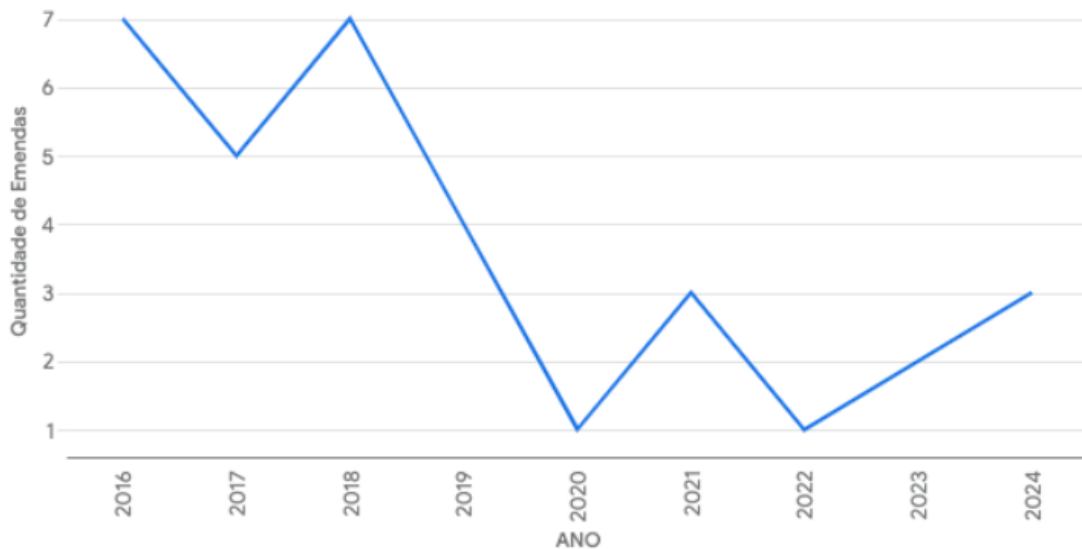
Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

O gráfico ilustra a quantidade de emendas distritais por ano, exibindo um padrão distinto em comparação com as emendas federais. Observa-se uma tendência geral de crescimento na quantidade de emendas distritais ao longo dos anos, com exceção de alguns períodos.

Os anos de 2022 e 2021 se destacam com a maior quantidade de emendas distritais, totalizando 16 e 15, respectivamente. Em 2018, observa-se a menor quantidade de emendas distritais, com apenas 6.

Essa tendência de crescimento na quantidade de emendas distritais pode indicar uma maior participação dos parlamentares distritais na alocação de recursos para o desenvolvimento local.

Assim como no primeiro gráfico, o segundo gráfico mostra apenas a quantidade de emendas, mas não o valor total de cada uma. Analisar o valor total das emendas distritais ao longo dos anos pode fornecer uma perspectiva mais completa sobre a alocação de recursos.

Gráfico 4 – Quantidades das Emendas Federais por ano.

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

O gráfico, que representa a quantidade de emendas federais por ano, evidencia uma variação considerável ao longo do período analisado. O ano de 2018 se destaca com o maior número de emendas federais, totalizando 7, enquanto os anos de 2020 e 2022 apresentam o menor número, com apenas uma emenda cada.

Observa-se uma flutuação na quantidade de emendas federais ao longo dos anos, com uma tendência de diminuição após 2019. Antes desse marco, incluindo o próprio ano de 2019, a média era de 6 emendas federais por ano. Posteriormente, essa média caiu para apenas 2 emendas anuais, indicando uma mudança significativa no comportamento dos parlamentares em relação à destinação de recursos à PMDF.

Essa variação pode ser atribuída a diversos fatores, como alterações no cenário político, mudanças nas prioridades parlamentares e no próprio contexto orçamentário. Entretanto, destaca-se a observação do Entrevistado 9, que identifica a baixa execução dos recursos provenientes de emendas parlamentares federais como um fator desestimulante para os congressistas. Segundo ele, a dificuldade em transformar os recursos alocados em ações concretas compromete a confiança dos parlamentares na efetividade do processo, especialmente em um cenário onde há forte pressão para entregar resultados visíveis e imediatos às suas bases eleitorais.

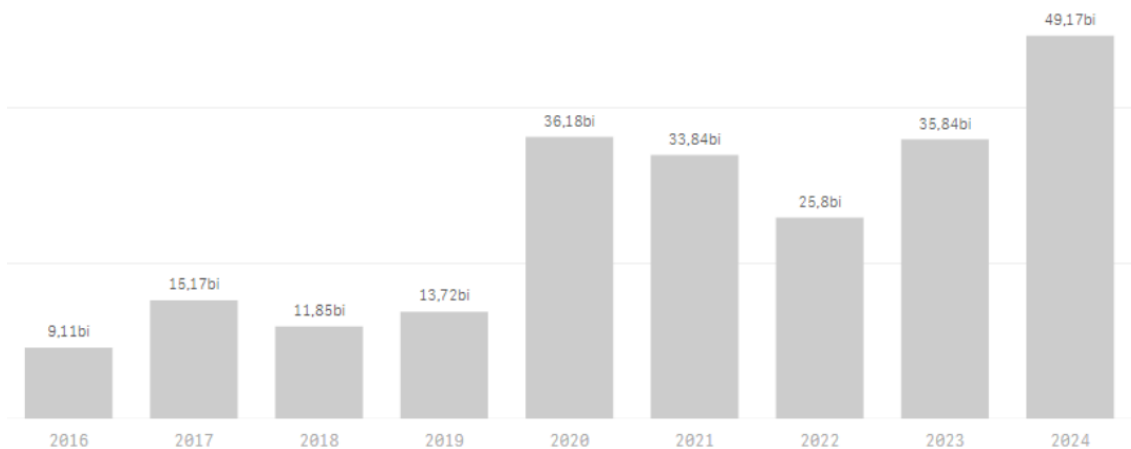
Essa variação pode ser atribuída a diversos fatores, como alterações no cenário político, mudanças nas prioridades parlamentares e no próprio contexto orçamentário. Entretanto, a observação do Entrevistado 9 ilustra um ponto de convergência com as ideias de Brennan e Buchanan (1980). Segundo o entrevistado, a baixa execução dos recursos provenientes de emendas parlamentares desestimula os congressistas, pois a dificuldade em transformar os recursos alocados em ações concretas compromete a confiança na efetividade do processo.

Essa dinâmica se relaciona com a perspectiva de Brennan e Buchanan (1980) de que a descentralização fiscal, ao fomentar a competição entre diferentes níveis de governo, incentiva a busca por maior eficiência na utilização dos recursos públicos. Quando a execução das emendas é ineficiente, os congressistas enfrentam barreiras para demonstrar resultados concretos às suas bases eleitorais, reduzindo os incentivos para continuar alocando recursos, e, por outro lado, uma execução eficiente poderia atuar como um estímulo à inovação e à melhoria na prestação de serviços públicos, alinhando-se à lógica da descentralização fiscal e da concorrência saudável entre jurisdições descrita por Brennan & Buchanan (1980).

Essa percepção é corroborada pelo Entrevistado 2, que enfatiza a necessidade urgente de melhorias na execução orçamentária da PMDF. Segundo ele, é fundamental agilizar os processos de implementação e apresentar de forma mais clara e transparente os resultados obtidos por meio dos recursos oriundos de emendas. Essa estratégia não apenas incentivaria os parlamentares a continuar destinando recursos à corporação, mas também fortaleceria a relação institucional entre a PMDF e o Poder Legislativo, garantindo um fluxo mais consistente de financiamento para atender às demandas estratégicas e operacionais.

Essa análise ganha ainda mais relevância ao se observar o comportamento do volume de recursos nominais alocados por meio de emendas parlamentares. De acordo com os dados disponíveis no SIGA Brasil, nota-se uma tendência de aumento no montante brutos (nominais) de recursos direcionados às emendas parlamentares ao longo dos anos.

Gráfico 5 – Emendas Parlamentares Federais referente ao orçamento da União, no ano de 2016 a 2024.



Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil.

Essa elevação no montante nominal contrasta com a redução na quantidade de emendas direcionadas à PMDF, sugerindo que, mesmo com a ampliação dos recursos disponíveis no cenário nacional, a PMDF não tem sido priorizada pelos parlamentares. Tal situação reforça a hipótese apresentada pelo entrevistado e por Brennan & Buchanan (1980): a baixa execução dos recursos oriundos de emendas parlamentares pode desestimular os congressistas, que optam por direcionar seus esforços para áreas e instituições que apresentem maior eficiência no uso das verbas destinadas.

Em outro prisma de avaliação, a análise dos dados fornecidos revela diferenças significativas entre as duas fontes, emendas federais e distritais, evidenciando a necessidade de uma compreensão abrangente do seu impacto.

Observa-se uma clara disparidade na quantidade de emendas federais e distritais ao longo dos anos. Enquanto as emendas distritais demonstram uma tendência crescente, com picos em 2022 e 2021, as emendas federais apresentam maior variação, com certa tendência de queda.

O total de recursos alocados por meio de emendas também apresenta diferenças consideráveis. As emendas federais, apesar de menos frequentes, tendem a ser de maior valor, especialmente em 2018. As emendas distritais, por outro lado, demonstram uma tendência crescente no total de recursos alocados, com pico em 2016.

É importante notar que, excetuando o ano de 2018, o volume total das emendas distritais ultrapassa o das federais, destacando a importância da participação dos governos locais na distribuição de recursos públicos. Esta diferença sugere uma maior autonomia dos governos locais na formulação de políticas e execução de projetos específicos às necessidades regionais.

A análise anual das emendas revela padrões significativos ao longo do período estudado. Em 2024, destaca-se o fato de ambas as categorias – federais e distritais – apresentarem números relativamente baixos em comparação a outros anos do intervalo analisado. Esse comportamento pode indicar uma possível mudança de prioridades na alocação orçamentária ou até mesmo restrições de recursos disponíveis, refletindo desafios financeiros enfrentados nesse ano em todo o país (Caríssimo, Aveline e De Melo Carvalho, 2024; Cavalcante, 2024).

É crucial considerar que esta análise representa apenas um momento específico e que os valores podem variar conforme as necessidades e prioridades políticas do momento. Além disso, fatores econômicos externos, como mudanças na economia global ou crises financeiras, podem influenciar significativamente esses números.

Impende ressaltar que estudos anteriores, como os de Rocha (2014) Vasselai e Mignozzetti (2014) e Limongi e Figueiredo (2005), apontam que as emendas individuais representam uma pequena parcela de intervenção no orçamento público, enquanto a maior parte dos recursos alocados pelo Poder Legislativo advém de emendas coletivas. Esses trabalhos sugerem que o peso das emendas coletivas é predominante, dada sua natureza, isto é, os valores mais elevados que movimentam.

No entanto, os resultados deste estudo revelam um cenário peculiar e divergente dessa tendência. No caso da PMDF, as emendas individuais e de bancada apresentaram valores quase equiparáveis. As 31 emendas individuais analisadas contabilizaram um total de R\$ 46.919.063,47, enquanto as emendas de bancada somaram R\$ 49.356.000,00. Essa equivalência chama atenção por contrastar com uma parte da literatura existente, sugerindo que, no contexto específico da PMDF, as emendas individuais desempenham um papel relevante, tanto em frequência quanto em impacto financeiro.

Outra perspectiva para a análise das emendas parlamentares está vinculada à estruturação e organização das destinações dessas emendas. Esta pesquisa utilizou os parâmetros das áreas temáticas definidos na Resolução nº 1/2006 do CN. Essa metodologia encontra respaldo na literatura, uma vez que é frequente a análise das emendas parlamentares considerando as áreas temáticas previstas por essa resolução (Silva, 2024; Germano, 2018; Carlomagno, 2016; Fernandes, 2010).

A análise das emendas federais destinadas à PMDF, no período de 2016 a 2024, revela uma alocação significativa de recursos em diversas frentes, com destaque para áreas essenciais ao fortalecimento institucional e operacional da corporação. A seguir, detalha-se a distribuição pelas áreas temáticas.

Área temática de Desenvolvimento Urbano, que, conforme descrito na metodologia, refere-se às obras de infraestrutura e à melhoria das instalações físicas da corporação, foi a mais contemplada no período, com um total nominal de R\$ 37.000.000,00 aprovados, o que corresponde a R\$ 51.311.600,00 quando corrigidos pelo IPCA. Os recursos foram direcionados para obras de infraestrutura com intuito de fortalecer a capacidade operacional e administrativa da PMDF. Destacam-se iniciativas como a construção da sede da ROTAM, o Quartel de Planaltina e o Centro de Treinamento e Estande de Tiro Moderno.

A segunda área mais contemplada foi Transporte, com um total nominal de R\$ 18.143.012,00 aprovados, o que corresponde a R\$ 21.315.782,04 quando corrigidos pelo IPCA. Esses recursos foram amplamente destinados à aquisição de viaturas, motocicletas e vans essenciais para a logística e mobilidade da corporação. A alta prioridade dessa área reflete a centralidade do transporte nas atividades de segurança pública.

A área de Saúde recebeu um total nominal de R\$ 7.371.218,00, o que corresponde a R\$ 10.893.185,96 quando corrigidos pelo IPCA. Os valores foram direcionados para obras e equipamentos destinados ao Centro Médico e ao Centro Odontológico da PMDF, além de melhorias na infraestrutura de assistência médica para o efetivo. Essa área é fundamental para a qualidade de vida dos policiais militares, assegurando suporte à saúde física e mental, o que impacta diretamente na eficiência do trabalho desempenhado.

Com um total nominal de R\$ 4.600.000,00, o que corresponde a R\$ 5.668.110,00 quando corrigidos pelo IPCA, a área temática de Educação e Cultura priorizou iniciativas voltadas para a formação e capacitação continuada do efetivo da PMDF. Os recursos foram destinados à modernização de equipamentos, melhorias na infraestrutura de ensino e, especialmente, à realização de cursos que atendem a demandas específicas da corporação. Entre os principais cursos agraciados com emendas parlamentares, destacam-se a instrução de tiro policial, o mestrado em direitos humanos e o curso de pilotagem de helicóptero. Essas iniciativas demonstram o compromisso com a qualificação profissional.

A área temática de Defesa e Justiça, que tem como objetivo principal a aquisição de equipamentos e materiais destinados à prestação de serviços de segurança pública, contou com R\$ 3.000.000,00 nominais aprovados, o que corresponde a R\$ 4.168.380,00 quando corrigidos pelo IPCA. Esses recursos foram direcionados à aquisição de itens essenciais para a proteção e a eficiência operacional da corporação. Destacam-se os coletes balísticos, as luvas descartáveis, os equipamentos para operações aéreas, além de escudos e capacetes, indispensáveis para controle de tumultos e situações de confronto. Adicionalmente, houve uma emenda para aquisição de decibelímetros.

Por fim, a área de Ciência e Tecnologia e Comunicações recebeu R\$ 2.345.000,00 nominais, o que corresponde a R\$ 2.934.881,00 quando corrigidos pelo IPCA, destinados à aquisição de tecnologias inovadoras, como drones e sistemas de monitoramento. Esses recursos fortaleceram as capacidades de inteligência e análise da PMDF, contribuindo para operações mais precisas e eficazes.

Essa distribuição de recursos evidencia uma estratégia de priorização que atende tanto às necessidades operacionais imediatas quanto às demandas de longo prazo da PMDF. A predominância de áreas como Desenvolvimento Urbano e Transporte demonstra o foco na infraestrutura e no serviço motorizado nas ruas, enquanto os investimentos em Saúde, Educação e Cultura, e Ciência e Tecnologia refletem um compromisso com a modernização e o bem-estar do efetivo. A análise das emendas evidencia como os recursos públicos foram alocados de maneira estratégica, buscando fortalecer a corporação em diferentes dimensões e assegurar um melhor atendimento à sociedade.

No tocante às emendas distritais destinadas à PMDF, percebe-se uma significativa diversificação na alocação dos recursos no período de 2016 a 2024, refletindo prioridades específicas relacionadas às áreas temáticas. Os valores totais aprovados e o número de emendas por área destacam o foco em setores essenciais para o funcionamento e a modernização da corporação. A seguir, são apresentados os principais resultados dessa análise.

Com o maior volume de recursos, a área temática de Saúde destacou-se ao receber R\$ 38.048.000,00 nominais, o que corresponde a R\$ 52.468.215,00 quando corrigidos pelo IPCA, por meio de 20 emendas distritais no período. Esses recursos destinaram-se ao atendimento médico e odontológico dos policiais da PMDF, além da aquisição de equipamentos e materiais indispensáveis para garantir a saúde e o bem-estar do efetivo. De acordo com os Entrevistados 6 e 7, a área da saúde da PMDF enfrenta um déficit significativo, recebendo recursos insuficientes para cobrir os custos reais do atendimento médico e odontológico anual. Destaca-se que, como medida para mitigar esse déficit, o Deputado Distrital Rafael Prudente destinou R\$ 20.000.000,00 (R\$ 29.556.000,00 em valores corrigidos), no ano de 2016, exclusivamente para a saúde da PMDF, em uma tentativa de reduzir as lacunas financeiras e assegurar melhores condições para o atendimento.

A área temática de Defesa e Justiça, que neste estudo tem como objetivo principal a aquisição de equipamentos e materiais destinados à prestação de serviços de segurança pública, destacou-se pelo número expressivo de 26 emendas, totalizando valor nominal de R\$ 10.692.000,00, o que corresponde a R\$ 12.958.721,40 quando corrigidos pelo IPCA. Essa área contempla ações fundamentais para o fortalecimento das atividades operacionais da PMDF e para a aproximação entre a polícia e a sociedade. Dentre as iniciativas analisadas, incluem-se as emendas destinadas ao policiamento comunitário, um modelo que enfatiza a parceria entre a polícia e a comunidade na identificação e solução de problemas que afetam diretamente a segurança pública. Além disso, foram consideradas emendas voltadas para a contratação de policiais veteranos, estratégia que busca aumentar a disponibilidade de efetivo nas ruas, ampliando a presença ostensiva e a capacidade de resposta da corporação. No âmbito da aquisição de materiais, as emendas contemplaram uma ampla gama de equipamentos, incluindo coletes balísticos, *tasers*,

bicicletas para patrulhamento em áreas urbanas e parques, além de trajes antibomba para operações especializadas.

Outra área mais contemplada foi Transporte, que recebeu valor nominal de R\$ 4.546.714,99, o que corresponde a R\$ 5.770.914,87 quando corrigidos pelo IPCA, por meio de 9 emendas. Esses recursos foram utilizados para a aquisição de viaturas e motocicletas necessárias para a mobilidade da PMDF. Houve diversas emendas que contemplaram a manutenção de viaturas, ou seja, aumentou-se a disponibilidade de veículos pela reparação das viaturas com defeito.

Com 15 emendas que somaram R\$ 5.742.766,01 nominais, o que corresponde a R\$ 7.199.482,39 quando corrigidos pelo IPCA, a área de Desenvolvimento Urbano concentrou-se em obras de infraestrutura, como reformas e melhorias em quartéis e demais instalações da PMDF. Esses tipos de investimentos são indispensáveis para assegurar um ambiente de trabalho adequado e funcional, tanto para as atividades administrativas quanto operacionais.

A área temática de Esporte foi contemplada com 18 emendas, totalizando valor nominal de R\$ 3.796.000,00, o que corresponde a R\$ 4.122.146,30 quando corrigidos pelo IPCA. Esses recursos foram contemplados em iniciativas voltadas à prática esportiva no âmbito da corporação, incluindo a aquisição de equipamentos e a construção ou reforma de espaços dedicados ao treinamento físico. Ressalta-se as emendas destinadas a custear a participação de policiais nos *World Police & Fire Games* (Jogos Mundiais de Polícia e Bombeiros), nos anos de 2022 e 2023.

Com o valor nominal de R\$ 1.690.000,00 nominais, o que corresponde a R\$ 2.934.881,00 quando corrigidos pelo IPCA, distribuídos em 4 emendas, a área de Ciência e Tecnologia e Comunicações focou em tecnologias e equipamentos que modernizam os sistemas de gestão e comunicação da corporação como drones e câmeras corporais.

Por fim, a área de Educação e Cultura recebeu R\$ 1.341.000,00 nominais, o que corresponde a R\$ 1.934.014,00 quando corrigidos pelo IPCA, por meio de 4 emendas. Os recursos focaram na capacitação e formação contínua, promovendo a modernização das práticas de ensino e a realização de cursos que atendem às demandas contemporâneas da segurança pública.

Esses dados evidenciam a diversidade de áreas contempladas pelas emendas distritais, com um forte enfoque em Saúde, Defesa e Justiça, e Transporte, que juntas somam os maiores valores e número de emendas. Ao mesmo tempo, áreas como Esporte, Ciência e Tecnologia, e Educação e Cultura demonstram a preocupação com o desenvolvimento integral da corporação, abordando tanto necessidades operacionais quanto aspectos de bem-estar e capacitação do efetivo.

Os dados apresentados acima foram transcritos para a tabela a seguir.

Tabela 5 – Emendas Parlamentares destinadas à PMDF, por área temática, acumulada no ano de 2016 a 2024				
Área Temática	Emenda Federal		Emenda Distrital	
	Valor nominal(R\$)	Valor Corrigido (R\$)	Valor nominal(R\$)	Valor Corrigido (R\$)
Desenvolvimento Urbano	37.000.000,00	51.311.600,00	5.742.766,01	7.199.482,39
Transporte	18.143.012,00	21.315.782,04	4.546.714,99	5.770.914,87
Saúde	7.371.218,00	10.893.185,96	38.048.000,00	52.468.215,00
Educação e Cultura	4.600.000,00	5.668.110,00	1.341.000,00	1.462.506,30
Defesa e Justiça	3.000.000,00	4.168.380,00	10.692.000,00	12.958.721,40
Ciência e Tecnologia e Comunicações	2.345.000,00	2.934.881,00	1.690.000,00	1.934.014,00
Esporte	0	0	3.796.000,00	4.122.146,30

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

A diferença na alocação de recursos entre as emendas federais e distritais pode ser reflexo de diferentes prioridades e necessidades. As emendas federais parecem priorizar o desenvolvimento urbano e o transporte, enquanto as emendas distritais focam na saúde e na defesa e justiça.

A área de saúde, por exemplo, recebeu uma atenção considerável das emendas distritais, o que pode indicar uma necessidade de investimentos nessa área. Por outro lado, a área de desenvolvimento urbano foi priorizada pelas emendas federais, o que pode estar relacionado a projetos de infraestrutura de maior porte. Esse exame contribui para uma melhor compreensão da aplicação dos recursos públicos e das prioridades de cada esfera de governo.

A análise a seguir discute a execução dos recursos provenientes das emendas federais direcionadas à PMDF, um processo que reflete o uso efetivo do dinheiro público. A execução refere-se à aplicação prática dos valores previstos, desde a contratação de serviços ou aquisição de bens até o pagamento efetivo, após a entrega do objeto contratado.

Como abordado anteriormente, as emendas parlamentares estão vinculadas ao orçamento público, que é um instrumento de planejamento das receitas e despesas de um ente público para um período específico. O orçamento, ao ser aprovado, autoriza o órgão responsável a realizar contratações para execução de obras, prestação de serviços ou aquisições, seguindo as normas legais vigentes. Contudo, a execução desses recursos envolve diversas etapas, como autorização, empenho, liquidação e pagamento, cada uma representando avanços no processo de aplicação do orçamento.

Para esse estudo, foram utilizados valores corrigidos pelo IPCA. Os valores corrigidos possibilitam uma comparação mais precisa do poder de compra das emendas ao longo dos anos, ajustando-os pela inflação até 2024. Isso permite avaliar a relevância financeira das emendas em termos reais, eliminando distorções causadas pela inflação e proporcionando análises consistentes ao longo do tempo. Eles são úteis para entender o impacto financeiro real e comparar valores em diferentes períodos.

A tabela abaixo apresenta os dados referentes à execução das emendas federais destinadas à PMDF no período de 2016 a 2024, evidenciando a relação entre os valores corrigidos aprovados e os efetivamente aplicados.

Tabela 6 – Execução das Emendas Federais destinadas à PMDF, no ano de 2016 a 2024

Emendas Federais					
Ano	Aprovado	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2024	6.808.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2023	3.849.732,04	3.842.219,60	3.842.219,60	1.639.270,11	1.639.270,11
2022	984.240,00	984.240,00	984.240,00	862.157,06	862.157,06
2021	4.053.350,00	3.686.470,87	3.686.470,87	0,00	0,00
2020	1.539.000,00	0,00	1.343.952,27	0,00	0,00
2019	2.735.801,00	2.568.281,68	2.568.281,68	970.173,90	970.173,90
2018	53.951.480,00	4.863.636,81	4.863.636,81	0,00	2.378.421,64
2017	7.043.750,00	2.596.902,69	2.596.902,69	0,00	0,00
2016	15.326.585,96	12.100.056,45	3.275.790,49	1.206.870,49	1.206.870,49

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

A análise da execução das emendas federais destinadas à PMDF entre 2016 e 2024 revela significativas lacunas e dificuldades na aplicação efetiva dos recursos aprovados. Dos R\$ 96.291.939,00 destinados à corporação, uma parcela considerável não foi executada, com baixos índices de liquidação e pagamento, evidenciando desafios na gestão orçamentária e administrativa.

O ano de 2024 não pode ser plenamente avaliado, uma vez que, no momento da elaboração deste trabalho, o exercício ainda está em curso. Além disso, o Entrevistado 5 destacou uma prática recorrente por parte do Poder Executivo de liberar os recursos provenientes de emendas parlamentares apenas no final do exercício fiscal. Ele acredita que esse hábito está relacionado à necessidade de equilibrar as contas públicas, permitindo que o governo faça um balanço entre as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas previstas no orçamento. Esse fator, combinado com a execução tardia, contribui para a ausência de dados conclusivos sobre a aplicação dos recursos no presente ano.

Em 2023, dos R\$ 3.849.732,04 aprovados, R\$ 3.842.219,60 foram autorizados e empenhados, mas apenas R\$ 1.639.270,11 foram pagos,

representando uma execução de 42,6% do total. O ano de 2022 apresentou um melhor desempenho, com 87,6% dos recursos executados, totalizando R\$ 862.157,06 pagos de um total de R\$ 984.240,00 aprovados.

O ano de 2021 registrou a aprovação de R\$ 4.053.350,00, dos quais R\$ 3.686.470,87 foram autorizados e empenhados, mas nenhum valor foi liquidado ou pago, evidenciando entraves na finalização dos processos financeiros. Situação semelhante ocorreu em 2020, quando, dos R\$ 1.539.000,00 aprovados, nenhum valor foi autorizado, embora R\$ 1.343.952,27 tenham sido diretamente empenhados, sem liquidação ou pagamento.

Em 2019, dos R\$ 2.735.801,00 aprovados, R\$ 2.568.281,68 foram empenhados, mas apenas R\$ 970.173,90 foram pagos, correspondendo a 35,4% de execução. Já 2018 foi o ano de maior aprovação de recursos, com R\$ 53.951.480,00 destinados, mas apenas R\$ 4.863.636,81 foram autorizados, e R\$ 2.378.421,64 chegaram a ser pagos, representando apenas 4,4% do total aprovado. Em 2017, a aprovação foi de R\$ 7.043.750,00, mas apenas R\$ 2.596.902,69 foram autorizados, sem nenhum valor liquidado ou pago. Por fim, em 2016, dos R\$ 15.326.585,96 aprovados, R\$ 12.100.056,45 foram autorizados, mas apenas R\$ 1.206.870,49 foram pagos, correspondendo a uma execução de apenas 7,9%.

Os dados citados apontam para entraves significativos nos processos administrativos e financeiros. Ao ser perguntado ao Entrevistado 8 sobre as dificuldades de execução das emendas federais, ele respondeu que incluem burocracia excessiva, planejamento deficiente e ausência de monitoramento rigoroso. O Entrevistado 2 complementou que o fato de as emendas serem aprovadas sem alinhamento com a capacidade real de execução da corporação também agrava o problema, resultando em recursos que permanecem inutilizados.

Para superar esses desafios, o Entrevistado 1 sugere que é essencial aperfeiçoar o planejamento e a gestão orçamentária, garantindo o alinhamento das emendas às capacidades operacionais da PMDF. Esse entendimento é corroborado pelo Entrevistado 3, que aduz que é preciso amadurecer a abordagem institucional sobre emendas parlamentares. Ele explica que é necessário fortalecer o monitoramento da execução e estabelecer uma comunicação mais

eficaz com os parlamentares para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e dentro dos prazos estabelecidos.

Essas medidas podem contribuir para transformar os recursos aprovados em ações concretas que beneficiem a corporação e a segurança pública como um todo.

Continuando a apreciação da execução das emendas parlamentares, a tabela abaixo apresenta os dados referentes à execução das emendas distritais destinadas à PMDF no período de 2016 a 2024, evidenciando a relação entre os valores corrigidos aprovados e os efetivamente aplicados.

Tabela 7 – Execução das Emendas Distritais destinadas à PMDF, no ano de 2016 a 2024							
Emenda Distrital							
Ano	Aprovado	Alteração	Bloqueado	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2024	4.000.000,00	-3.000.000,00	-150000	350.000,00	350.000,00	0	0
2023	2.358.000,00	1.000.000,00	0,00	3.358.000,00	3.357.317,64	3.357.317,64	3.354.938,47
2022	3.674.000,00	-1.525.000,00	-303.000,00	1.846.000,00	1.845.256,83	1.733.932,19	1.726.737,21
2021	3.990.000,00	-6.667,00	-300.000,00	3.683.333,00	3.679.629,56	3.279.210,17	3.274.401,63
2020	1.650.000,00	5.378.000,00	0,00	7.028.000,00	6.941.849,64	6.938.824,49	6.938.824,49
2019	4.950.000,00	-3.716.516,00	-1.233.484,00	0	0	0	0
2018	1.510.000,00	-1.050.000,00	0,00	460.000,00	60.000,00	60.000,00	60.000,00

2017	1.800.000,00	- 1.549.999,00	-2,00	249.999,00	0,00	0,00	0,00
2016	1.700.000,00	23.815.997,00	- 1.000.000,00	24.515.997,00	24.365.995,52	8.353.479,92	8.273.728,81

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados obtidos pelo SIGA Brasil, Portal da Câmara e Transparência DF.

Para compreender a execução das emendas distritais, é necessário considerar dois fatores específicos que impactam diretamente o processo: as alterações legais e os valores bloqueados. Esses elementos desempenham um papel significativo na gestão e aplicação dos recursos provenientes dessas emendas, sendo práticas recorrentes no âmbito distrital.

As alterações legais referem-se a ajustes formais nos valores originalmente aprovados para as emendas. Os valores bloqueados, por sua vez, referem-se a recursos indisponíveis para execução, geralmente como medida preventiva para garantir o equilíbrio fiscal ou em função de contingenciamentos determinados pelo governo.

No caso das emendas federais, observa-se que essas práticas são menos frequentes. Durante o período analisado, as emendas federais destinadas à PMDF não apresentaram alterações consideráveis nos valores aprovados, e os bloqueios também não foram registrados como prática comum. Em razão dessa estabilidade, na análise da execução financeira no âmbito federal, não foram considerados esses parâmetros. Contudo, contrasta com a complexidade do cenário distrital, onde as alterações legais e os bloqueios são relevantes.

A análise da execução das emendas distritais destinadas à PMDF entre 2016 e 2024 revela variações significativas na aplicação dos recursos aprovados, refletindo desafios administrativos e, em alguns casos, problemas relacionados à liberação e gestão orçamentária. Ao longo do período, muitos valores inicialmente aprovados sofreram alterações, bloqueios e reduções, impactando diretamente a capacidade de execução da PMDF.

O ano de 2024 não pode ser plenamente avaliado, uma vez que, no momento da elaboração deste trabalho, o exercício ainda está em curso. Em 2023, após uma alteração positiva de R\$ 1.044.700,00, o total autorizado foi de R\$ 3.508.102,60, quase todo empenhado e liquidado,

com R\$ 3.504.904,22 pagos, o que representa uma execução altamente eficiente, de 99,9% do valor empenhado.

No ano de 2022, dos R\$ 4.017.886,40 aprovados, houve uma redução de R\$ 1.667.740,00 e um bloqueio de R\$ 331.360,80, resultando em R\$ 2.018.785,60 autorizados. Desse total, R\$ 1.896.228,24 foram liquidados e R\$ 1.888.359,81 pagos, correspondendo a 93,5% de execução financeira, demonstrando um desempenho eficiente no uso dos recursos. Entretanto, ao comparar o valor aprovado inicialmente (R\$ 4.017.886,40) com o valor pago (R\$ 1.888.359,81), observa-se que apenas 47% do total aprovado foi efetivamente executado. Essa discrepância reflete o impacto das alterações legais e dos bloqueios sobre a aplicação dos recursos, reduzindo significativamente o montante disponível para execução prática.

Em 2021, o valor aprovado foi de R\$ 4.620.819,00, mas reduções e bloqueios ajustaram o total autorizado para R\$ 4.265.667,95, dos quais R\$ 3.792.084,53 foram pagos, representando 88,9% do total empenhado.

O ano de 2020 destacou-se pelo aumento significativo dos recursos, com uma alteração positiva de R\$ 6.897.285,00, elevando o total autorizado para R\$ 9.013.410,00. Dos valores empenhados, quase todos foram pagos, com uma execução de 99,9%.

Por outro lado, o ano de 2019 não apresentou execução. Dos R\$ 6.622.110,00 aprovados, nenhum valor foi autorizado. Isso significa que todo o montante originalmente previsto permaneceu indisponível para execução, sem sequer avançar para as etapas iniciais do processo orçamentário. Essa total inexecução reflete a completa ausência de autorização para uso dos valores aprovados. Essa situação pode ser atribuída a mudanças nas prioridades políticas que relegaram as emendas da PMDF a segundo plano.

Em 2018, dos R\$ 2.086.216,00 aprovados, apenas R\$ 635.536,00 foram autorizados, e dos valores autorizados, somente R\$ 82.896,00 foram liquidados e pagos, representando uma execução de apenas 13%, refletindo uma grave limitação na aplicação dos recursos.

O ano de 2017 revela um cenário de extrema limitação no uso dos recursos aprovados. Dos R\$ 2.587.500,00 inicialmente previstos, houve uma redução significativa de R\$ 2.228.123,56. Como resultado, apenas R\$ 359.373,56 foram autorizados para execução. No entanto, mesmo o

valor autorizado não foi empenhado, liquidado ou pago. Essa ausência de execução completa evidencia graves dificuldades administrativas e orçamentárias no processo de aplicação das emendas.

Já em 2016, os valores aprovados de R\$ 2.512.260,00 passaram por alterações significativas, elevando os montantes autorizados para R\$ 36.229.740,37. Contudo, dos valores empenhados, apenas R\$ 12.226.916,44 foram pagos, representando 33,9% de execução.

Esses dados evidenciam problemas recorrentes, como bloqueios, reduções e execução tardia, além de um desalinhamento entre os valores autorizados e pagos.

Os bloqueios frequentemente são aplicados como medidas preventivas pelo Executivo para garantir o equilíbrio fiscal ou como parte de ajustes orçamentários mais amplos. Assim, um percalço na execução das emendas é o fato de o governo não disponibilizar os créditos orçamentários, gerando incertezas e atrasos nos processos.

As reduções nos valores inicialmente aprovados evidenciam um outro grande percalço. Essas reduções significam que o deputado decidiu alocar os recursos em outra área. Essas reduções impactam diretamente o montante disponível para atender às demandas da corporação, forçando a readequação de projetos e ações previamente planejados.

O Entrevistado 2 assevera quanto sobre a faculdade dos deputados em poder redirecionar os recursos de emendas sob sua responsabilidade:

[...] especificamente no contexto da Polícia Militar, eu não acredito que as emendas contribuem de forma significativa. Principalmente as emendas distritais, que são muito voláteis: ora estão no orçamento, ora não estão. Além disso, os recursos provenientes dessas emendas são geralmente muito pequenos. [...] Na maioria das vezes, as emendas atendem mais aos interesses políticos dos parlamentares do que às prioridades da instituição. O parlamentar costuma pensar mais em suas próprias agendas e ganhos políticos do que nas necessidades reais da corporação. Esse é o meu entendimento.

De fato, ao analisar as movimentações orçamentárias no decorrer do período estudado, as emendas distritais são marcadas por uma grande volatilidade, pois sua inclusão e permanência no orçamento não são garantidas de forma estável. Em muitos casos, os

valores inicialmente previstos podem ser alterados ou excluídos ao longo da execução orçamentária. Essa característica de inconstância é intensificada pela prerrogativa dos deputados distritais de redirecionar os recursos das emendas que lhes cabem. Essa flexibilidade lhes permite modificar a destinação dos valores a qualquer momento, e não se encontra obrigatoriedade de apresentar justificativas formais para tal decisão, o que pode gerar imprevisibilidade no planejamento e na execução dos recursos públicos atrelados a essas emendas distritais.

Nota-se que, a partir de 2020, a execução apresentou alta eficiência na aplicação dos recursos. Enquanto outros anos, como 2019 e 2018, sofreram graves problemas de execução. Essa análise reforça a necessidade de um planejamento mais eficaz, um monitoramento rigoroso e maior priorização na execução para garantir que os recursos alocados sejam devidamente aplicados, maximizando seu impacto na PMDF.

A análise da execução das emendas revela desafios significativos que impactam diretamente a efetividade no uso dos recursos alocados. A ausência de planejamento estratégico claro é uma das questões centrais destacadas pelos entrevistados. O Entrevistado 1 sugere a criação de uma comissão específica para trabalhar com a possibilidade de emendas já no planejamento orçamentário, incluindo a elaboração de projetos previamente estruturados.

De forma complementar, o Entrevistado 4 e o Entrevistado 8 defendem um melhor alinhamento entre setores estratégicos, como EM, SRI (Secretaria de Relações Institucionais), DLF e as áreas de execução orçamentária, a fim de aprimorar a gestão.

A necessidade de capacitar o efetivo para lidar com a gestão das emendas foi um ponto recorrente nas entrevistas, destacando a importância de preparar os responsáveis para garantir que as emendas estejam alinhadas às prioridades institucionais (Entrevistados 2, 5, 6, 7, 8 e 9). Essa demanda encontra respaldo em estudos que relacionam a evolução da administração pública brasileira ao princípio da eficiência (Palotti; Freire, 2015). Segundo os autores, a busca pela eficiência impulsiona o desenvolvimento da profissionalização dos servidores, com ênfase na qualificação contínua. Esses elementos são cruciais para otimizar recursos e melhorar o desempenho das instituições públicas.

Outro problema frequente que foi destacado foi o déficit de pessoal e a necessidade de ampliar a força de trabalho destinada à

gestão de emendas (Entrevistados 1, 4, 5, 6 e 8). O Entrevistado 8 sugere um efetivo ideal de quatro pessoas treinadas para operar os sistemas, além de maior envolvimento de outros setores, como projetos e orçamento, para reduzir o tempo necessário para ajustes e aprovações, otimizando a execução.

A proposta de sistematizar o processo de captação em por uma única via foi apresentada por diversos entrevistados (Entrevistados 1, 2, 3, 5, 8 e 9), que destacam a importância de definir claramente as prioridades institucionais e capacitar os envolvidos para lidar com diferentes tipos de captação, sejam elas federais ou distritais.

O Entrevistado 3 propõe uma abordagem mais ampla e estratégica para a captação e gestão de recursos destinados à PMDF. Ele destaca a importância de analisar instituições *benchmark*, ou seja, organizações reconhecidas por suas práticas exemplares, para identificar modelos bem-sucedidos de captação e execução de recursos. Essa análise permitiria à corporação adotar estratégias inovadoras e adaptá-las à sua realidade, ampliando as possibilidades de financiamento e otimizando a utilização dos recursos disponíveis.

Os desafios na execução das emendas destinam-se tanto a questões estruturais quanto à falta de capacitação e integração interna. As sugestões dos entrevistados convergem para a necessidade de maior organização, treinamento do efetivo e planejamento estratégico. Propostas como a criação de uma comissão de captação de recursos, a elaboração de um caderno de demandas priorizadas e a capacitação em sistemas são medidas que podem transformar a gestão das emendas, garantindo que os recursos alocados sejam efetivamente utilizados para fortalecer a corporação e atender às suas demandas institucionais.



5

CONCLUSÃO

A conclusão desta pesquisa consolida os principais achados relacionados ao impacto e relevância das emendas parlamentares na gestão orçamentária da PMDF, no período de 2016 a 2024. O estudo explorou o papel desses dispositivos legislativos à luz de avanços normativos como a EC nº 86/2015, que instituiu o orçamento impositivo para emendas individuais. Esse dispositivo configura o marco jurídico que embasou as análises realizadas, proporcionando um panorama de como as emendas parlamentares se conectam à governança financeira da corporação.

Ao longo do estudo, verificou-se que as emendas parlamentares desempenham um papel crucial no reforço do orçamento da PMDF, permitindo investimentos em áreas fundamentais da PMDF, como infraestrutura, transporte, saúde, educação e segurança pública. Os resultados mostraram que a área de saúde foi a maior beneficiária, sobretudo das emendas distritais, com destinação de recursos para aquisição de equipamentos e melhoria da assistência médica e odontológica do efetivo policial. Por outro lado, áreas da PMDF como obras e transporte se destacaram no âmbito das emendas federais, com alocações significativas para obras de infraestrutura, construção de quartéis e aquisição de viaturas.

Contudo, os dados qualitativos e quantitativos evidenciaram desafios significativos no uso desses recursos. A burocracia excessiva das emendas federais, a falta de planejamento e as frequentes alterações nos valores das emendas distritais foram apontados como entraves à execução eficiente. Tais problemas resultaram, por exemplo, em uma execução parcial ou até nula de valores em determinados anos, especialmente nas emendas federais. Além disso, com base nas perspectivas dos entrevistados, foi identificado um desalinhamento frequente entre as prioridades institucionais da PMDF e as alocações decididas pelos parlamentares, o que comprometeu a eficiência na aplicação dos recursos.

A análise revelou que as emendas distritais possuem maior constância em quantidade, mas apresentam desafios relacionados à volatilidade orçamentária, como bloqueios e redistribuições de valores.

Em contrapartida, as emendas federais, embora menos frequentes, demonstraram um impacto financeiro mais significativo, com investimentos em projetos de grande porte. A baixa execução dos recursos, especialmente em anos como 2018 e 2019, reforça a necessidade de uma gestão mais proativa em melhorar os elementos que envolvem a gerência desses recursos.

Com base nas percepções coletadas, foram apontadas medidas práticas para enfrentar os desafios identificados. Sugestões como a criação de uma comissão de gestão de emendas parlamentares, a capacitação contínua do efetivo, o fortalecimento da integração entre setores estratégicos e a elaboração de projetos pré-aprovados foram recorrentemente citados entre os entrevistados. Essas iniciativas visam não apenas otimizar a execução orçamentária, mas também alinhar as emendas às necessidades estratégicas da corporação, promovendo uma aplicação mais eficiente dos recursos.

Também foi destacada a importância de práticas modernas de gestão pública, como o uso de tecnologias e sistemas de monitoramento, para aumentar a transparência e eficiência na aplicação dos recursos, em consonância com o princípio da eficiência introduzido pela EC nº 19/1998.

Com relação à pergunta da pesquisa, nota-se que a sua resposta foi alcançada. A investigação analisou se a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares contribui para a melhoria das políticas públicas de segurança na PMDF ou se esses recursos são ineficientes ou contraproducentes.

A conclusão destaca que, embora as emendas parlamentares tenham potencial significativo para complementar o orçamento da PMDF e viabilizar investimentos importantes, como em infraestrutura, saúde, transporte e segurança pública, sua eficiência e impacto positivo estão diretamente relacionados a uma gestão estratégica e integrada. Foram identificados problemas, como burocracia, falta de planejamento e desalinhamento entre as prioridades institucionais e as decisões dos parlamentares, que comprometem a eficácia dos recursos alocados.

Portanto, enquanto as emendas demonstram capacidade de melhorar políticas públicas de segurança quando bem geridas, os desafios apontados indicam que sua contribuição pode ser limitada ou até contraproducente sem os ajustes e melhorias sugeridos. A pesquisa

fornece um diagnóstico claro e propõe soluções práticas para maximizar o impacto dessas emendas, reforçando que seu potencial transformador depende de uma administração eficiente e alinhada às prioridades institucionais.

Em suma, a pesquisa conclui que as emendas parlamentares são instrumentos poderosos para complementar o orçamento da PMDF, mas seu impacto positivo depende de um planejamento robusto, gestão eficiente e integração institucional. Ao abordar as lacunas existentes e propor soluções viáveis, este estudo fornece subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficazes, reforçando a importância de uma abordagem que privilegie o princípio fundamental da eficiência na administração pública. A implementação das recomendações apresentadas não apenas contribuirá para o fortalecimento da corporação, mas também para a melhoria da segurança pública no Distrito Federal, consolidando o papel das emendas parlamentares como um mecanismo de transformação social.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.

AHN, Heinz; CLERMONT, Marcel; LANGNER, Julia. **The impact of selected input and output factors on measuring research efficiency of university research fields: insights from a purpose-, field-, and method-specific perspective**. Journal of Business Economics, v. 92, n. 8, p. 1303-1335, 2022.

ALBIERO, Helton Jaques; DA SILVA, Marcelo Rodrigues. **Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso dos pregões eletrônicos 42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR–Campus Assis Chateaubriand**. ForScience, v. 6, n. 1, 2018.

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

DE ALMEIDA, Fernando Bessa. **A fiscalização financeira e orçamentária na Constituição de 1967**. Revista de Administração Pública, v. 1, n. 1, p. 103 a 144-103 a 144, 1967.

AMES, Barry. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003. (Interests, identities, and institutions in comparative politics).

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. Opinião Pública, v. 23, p. 714-753, 2017.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, v. 27, n. 71, 2019.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 17. ed. rev. e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria et al. **As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde**. Cadernos da Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 28, n. 12, p. 2267-2279, 2012.

BARBOSA, Caio Cesar da Silva. **O clientelismo e a história dos conceitos: representações no fisiologismo da Nova República**. 2020. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca.

BATISTA, Mariana. **A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)**. Revista Ibero-americana de estudos legislativos, v. 4, n. 1, 2015.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level**. Governance, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, Brasília, 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de Emendas: Orçamento da União para 2024 - PLN nº 29/2023**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal, nov. 2023a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao> e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento 2024**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023b.

BRASIL. Senado Federal. SIGA Brasil: Portal do Orçamento [internet]. Orçamento Federal. Atualizado em 29 Maio 2024 [acesso em 29 maio 2024]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James M. **The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution.** Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada.** São Paulo, Revista dos Tribunais, 2007.

CARÍSSIMO, Cláudio Roberto; AVELINE, Carlos Eduardo Stefaniak; DE MELO CARVALHO, Francisval. **Serviço da dívida pública e fragilidade financeira: evidências para os estados brasileiros.** Enfoque: Reflexão Contábil, v. 43, n. 1, p. 152-166, 2024.

CARLOMAGNO, Márcio C. **Como os deputados federais alocam os recursos públicos? Análise das emendas parlamentares propostas ao orçamento 2016.** The observatory of social and political elites of Brasil, Curitiba, v.3, n. 1, jan. 2016.

CARNEIRO, Claudio. **Curso de direito tributário e financeiro.** 9. ed. São Paulo: 2020.

CAVALCANTE, Fábio Macedo Cavalcante. **Determinantes macroeconômicos e políticos da taxa básica de juros brasileira.** Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Programa de Pós-Graduação em Economia, Brasília, 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração - Edição Compacta.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9788597027525. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027525/>. Acesso em: 16 jul. 2024.

COSTA NETA, Maria Isaura; FRANÇA, Robério Dantas de. **Impacto da Crise Econômica Causada pela Pandemia do Covid-1 na Effective Tax Rate de Empresas Brasileiras.** Journal of Globalization, Competitiveness and Governability, v. 18, n. 2, p. 35-48, 2024.

CREPALDI, Guilherme Simões; CREPALDI, SILVIO APARECIDO. **Orçamento público**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014. E-book. ISBN 9788565848893. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788565848893/>. Acesso em: 29 out. 2024.

DESORDI, Danubia; DELLA BONA, Carla. **A inteligência artificial e a eficiência na administração pública**. Revista de Direito, v. 12, n. 02, p. 01-22, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649440/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

DUARTE, Jorge. **Entrevista em profundidade**. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, v. 1, p. 62-83, 2005.

FERNANDES, Geraldo Lourenço. **Recursos marcados: as emendas parlamentares individuais aprovadas e direcionadas ao fundo nacional de assistência social nos anos de 2008 e 2009**. Curso de Especialização em Políticas Públicas. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Minas Gerais. 2010.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Arbitrariedad y discrecionalidad**. Madrid: Civitas, 1991.

FONSECA, Aluysio Ricardo Nunes et al. **Tesouro gerencial: contribuições para o accountability na gestão pública**. Research, Society and Development, v. 9, n. 6, p. e06963222-e06963222, 2020.

FONTANA, Andrea; FREY, James H. **Interviewing: the art of science**. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Handbook of qualitative research. Thousand Oaks: Sage, 1994.

GERMANO, Marcos Augusto. **Emendas parlamentares ao orçamento do município de São Paulo e suas implicações**. 2018.

GERRING, John. **Mere description**. British Journal of Political Science, v. 42, n. 4, p. 721-746, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Método e Técnicas em Pesquisas Sociais**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559771653. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771653/>. Acesso em: 12 out. 2024.

GONÇALVES, Guilherme C.; SILVA, Jorge Vieira da; SILVA, Vanessa F.; et al. **Planejamento e Orçamento Público**. Porto Alegre : SAGAH, 2019. E-book. ISBN 9786581492557. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786581492557/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

GONÇALVES, Marivaldo de Sousa; FIGUEIREDO, Paulo Soares. **Eficiência e eficácia nas compras públicas por pregão eletrônico: uma revisão sistemática da literatura**. Brazilian Journal of Development. 2022.

GRATON, Luis Henrique Teixeira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan; SAKURAI, Sérgio Naruhiko. **Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal**. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1361-1381, 2020.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. Economia Aplicada, v. 11, p. 303-323, 2007.

GUIMARAES, Luiz Gustavo. **Presidencialismo de Coalizão no Brasil**. São Paulo: Editora Blucher, 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 31. ed. São Paulo: Dialética, 2022.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos: Por Que a Liberdade Depende dos Impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HUEB, Hilyn. **Transferências especiais tratadas na emenda constitucional nº 105/2019: uma novidade em ano eleitoral**. Brazilian Journal of Development, v. 8, n. 7, p. 49568-49583, 2022.

KRINER, Douglas L. REEVES, Andrew. **Presidential particularism and divide-the-dollar politics**. American Political Science Review, v. 109, n 1, p. 155 - 171, 2015.

LANCASTER, Thomas D. **Electoral structures and pork barrel politics.** International Political Science Review, London, v. 7, n. 1, p. 67-81, 1986.

LEAL, Leonardo Carréra Campos et al. **O valor público de uma ferramenta de controle social: a ouvidoria me escuta?** Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Recife, 2023.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2021.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. **Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006.** Opinião pública, v. 16, p. 366-393, 2010.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, Contabilidade e Gestão No Setor Público.** Barueri-SP: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559773145. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773145/>. Acesso em: 21 jun. 2024.

LIMA, Rogério Gabriel Nogalha de. **Modelo de priorização de gastos em TI no contexto de restrição orçamentária: uma abordagem com PLS-SEM no âmbito do Ministério da Economia.** 2023. xvi, 135 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada)—Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** Lua Nova: revista de cultura e política, p. 81-106, 1998.

MACHADO, João Baptista. **Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 1967.** Coimbra: Almedina, 1982.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559770670. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559770670/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação.** Texto para discussão, 2001.

MARTINS, Humberto Falcão. **Governança para resultados.** Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n.1, Brasília, p. 57-65, 2018.

MAXEY, Chester Collins. **A little history of pork.** Nat'l Mun. Rev., v. 8, p. 691, 1919.

MAYHEW, David R. **Congress: The electoral connection.** Yale: University Press, 1976.

McCarty, Nolan. **Presidential pork: executive veto power and distributive politics.** American Political Science Review, v. 94, n. 1, p. 117-129, 2000.

MENDES, Marcos. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE.** Millenium Papers, n. 8, 2022.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária.** 4. ed. São Paulo: Método, 2015.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento impositivo: elementos para discussão. Administração Pública e Gestão Social,** p. 178-186, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 40. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559776375. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776375/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade.** FUNDAP, 1990.

OATES, Wallace. (1993). **Fiscal decentralization and economic development.** National Tax Journal, 46, 237-243.

PALOTTI, Pedro; FREIRE, Alessandro. **Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais: trajetória recente e tendências observadas.** Anais do 8º Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração de Gestão Pública. Brasília-

DF: Enap, 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2237>. Acesso em: 18 out. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, p. 45-67, 2000.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. **O princípio da imparcialidade da administração pública**. Coimbra: Almedina, 1996.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, p. 339-396, 2020.

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**. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Brasília, 2024.

SOARES, Bruno César Prado. **A Constituição como garantia de sobrevivência: Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares no processo constituinte (1983-1988)**. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, 2024.

SOBRINHO, Milton de Souza Mendonça. **Leis nacionais e partidos menos clientelistas? O caso do senado brasileiro**. Teoria e Pesquisa Revista de Ciência Política, v. 24, n. 1, 2015.
STVANELLI, Everton Jose. **Evolução das Políticas de Segurança Pública no Brasil**. RevistaFT, v. 28, n. 131, fev. 2024.

TIROLI, Luiz Gustavo; MIRANDA, Lara Caxico Martins; KEMPFER, Marlene. **Regime jurídico da arbitragem na esfera pública**. Revista da AGU, 2021.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**. 5th ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. E-book. ISBN 9788582602324. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788582602324/>. Acesso em: 11 out. 2024.

WEINGAST, Barry R. (1995). **The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development**. Journal of Law, Economics, and Organization, 11, 1-31.



APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE I: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PMDF VOLTADA À GESTÃO DOS PROCESSOS RELATIVOS À EMENDAS PARLAMENTARES

A PMDF é uma instituição permanente essencial à segurança pública do DF, organizada e mantida pela União, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 e nos §§ 5º e 6º do art. 144 da CRFB de 1988. A organização da PMDF é regulamentada pela Lei nº 6.450, de 14 de outubro de 1977, que estabelece sua estrutura básica, e complementada pelo Decreto nº 10.443, de 28 de julho de 2020.

A Lei nº 6.450/1977 dispõe que a PMDF é estruturada em Comando-Geral, Órgãos de Apoio e Órgãos de Execução. O Comando-Geral é o núcleo de administração e liderança da PMDF, responsável pelo planejamento estratégico e pela coordenação das atividades da instituição e é composto pelo Comandante-Geral, Subcomandante-Geral, Estado-Maior e diversos departamentos e diretorias.

O Comandante-Geral é responsável pela administração, comando e emprego da PMDF. Ele estabelece a política de comando e emprego da instituição e edita atos normativos para dirigir os órgãos da PMDF. O Subcomandante-Geral, subordinado diretamente ao Comandante-Geral, coordena, fiscaliza e controla as rotinas da PMDF e assessora o Comandante-Geral nos assuntos administrativos (arts. 8 e 10 do Decreto nº 10.443/2020).

O Estado-Maior, órgão de assessoramento do Comandante-Geral, é responsável pelo planejamento estratégico, programação e orçamento, com seções dedicadas a Pessoal, Saúde e Legislação, Inteligência Estratégica, Doutrina Operacional, Logística, Comunicação Organizacional e Orçamento e Finanças (art. 11 do Decreto nº 10.443/2020).

Os departamentos e diretorias, como órgãos de direção-geral e direção setorial, são encarregados de planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar e supervisionar as atividades inerentes às suas áreas de competência. A PMDF conta com seis departamentos (art. 15 do Decreto nº 10.443/2020).

O Departamento de Gestão de Pessoal (DGP), além de ordenar a despesa na área de pessoal, é responsável pela gestão de pessoal, incluindo promoções, cadastro, avaliação de desempenho, direitos e deveres, movimentação, inativos e pensionistas (art. 18 do Decreto nº 10.443/2020).

O Departamento de Logística e Finanças (DLF), além de ordenar a despesa na área de apoio e infraestruturas, é que coordena as atividades de logística, execução orçamentária e financeira, projetos, controle e prestação de contas, incluindo a gestão da frota de veículos, patrimônio, infraestrutura e tecnologia da informação (art. 22 do Decreto nº 10.443/2020).

O Departamento de Educação e Cultura (DEC), que planeja e executa atividades de formação, especialização, aperfeiçoamento e altos estudos, incluindo a Academia de Polícia Militar de Brasília e a Diretoria de Especialização e Aperfeiçoamento (art. 27 do Decreto nº 10.443/2020).

O Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal (DSAP), além de ordenar a despesa na área da assistência médica, é responsável por projetos e atividades de saúde e assistência ao pessoal da PMDF, incluindo a gestão dos recursos de saúde (art. 31 do Decreto nº 10.443/2020).

O Departamento de Controle e Correição (DCC), que coordena atividades de controle interno, auditoria, correição e polícia judiciária militar, incluindo a instauração de processos administrativos e inquéritos policiais militares (art. 36 do Decreto nº 10.443/2020).

O Departamento de Operações (DOP), responsável pelas atividades de polícia ostensiva e pela preservação da ordem pública no Distrito Federal, coordenando e supervisionando as atividades operacionais (art. 39 do Decreto nº 10.443/2020).

Depreende-se que o Comando-Geral desempenha um papel estratégico crucial para a gestão da instituição. Eles são responsáveis por planejar, organizar, dirigir, coordenar, controlar e supervisionar as atividades que lhes são inerentes.

Em contrapartida, os órgãos de apoio e execução são aqueles que realizam as atividades-fim da PMDF, ou seja, prestam os serviços operacionais necessários para a manutenção da ordem pública e a

segurança da população. O artigo 48, inciso II, da Lei nº 6.450/1977, permite que o Governador do Distrito Federal realize alterações na organização dos órgãos de apoio e execução da PMDF.

O Decreto do Distrito Federal nº 41.167, publicado em 1º de setembro de 2020, regulamenta a organização dos órgãos de apoio e execução. Este decreto estabelece que os órgãos de apoio são responsáveis pelo suporte logístico, manutenção, formação, capacitação e avaliação de pessoal, além de prestar assistência médico-hospitalar, pericial, odontológica, psicossocial e veterinária, visando otimizar as atividades da corporação.

O Decreto nº 41.167/2020 destaca quatro Órgãos de Apoio que assistem diretamente o Comandante-Geral e o Subcomandante-Geral:

a) Gabinete do Comandante-Geral: Este órgão assessora e auxilia o Comandante-Geral e o Subcomandante-Geral em suas funções, além de planejar, orientar e executar atividades de protocolo-geral, segurança do Palácio Tiradentes, ouvidoria-geral, gestão de medalhas e gestão do sistema de arquivos da corporação.

b) Secretaria de Relações Institucionais (SRI): Responsável por coordenar as relações institucionais da PMDF com os poderes da Federação, Ministério Público, órgãos de controle externo, organismos internacionais e entidades públicas e privadas, promovendo parcerias e atividades de cooperação e capacitação.

c) Centro de Inteligência: Esta área é encarregado da produção, difusão, planejamento, orientação, coordenação, supervisão e execução de ações de inteligência e contrainteligência policial militar. Ele também coleta, busca e analisa dados sobre a criminalidade e infrações administrativas para orientar o planejamento e execução das atribuições da corporação.

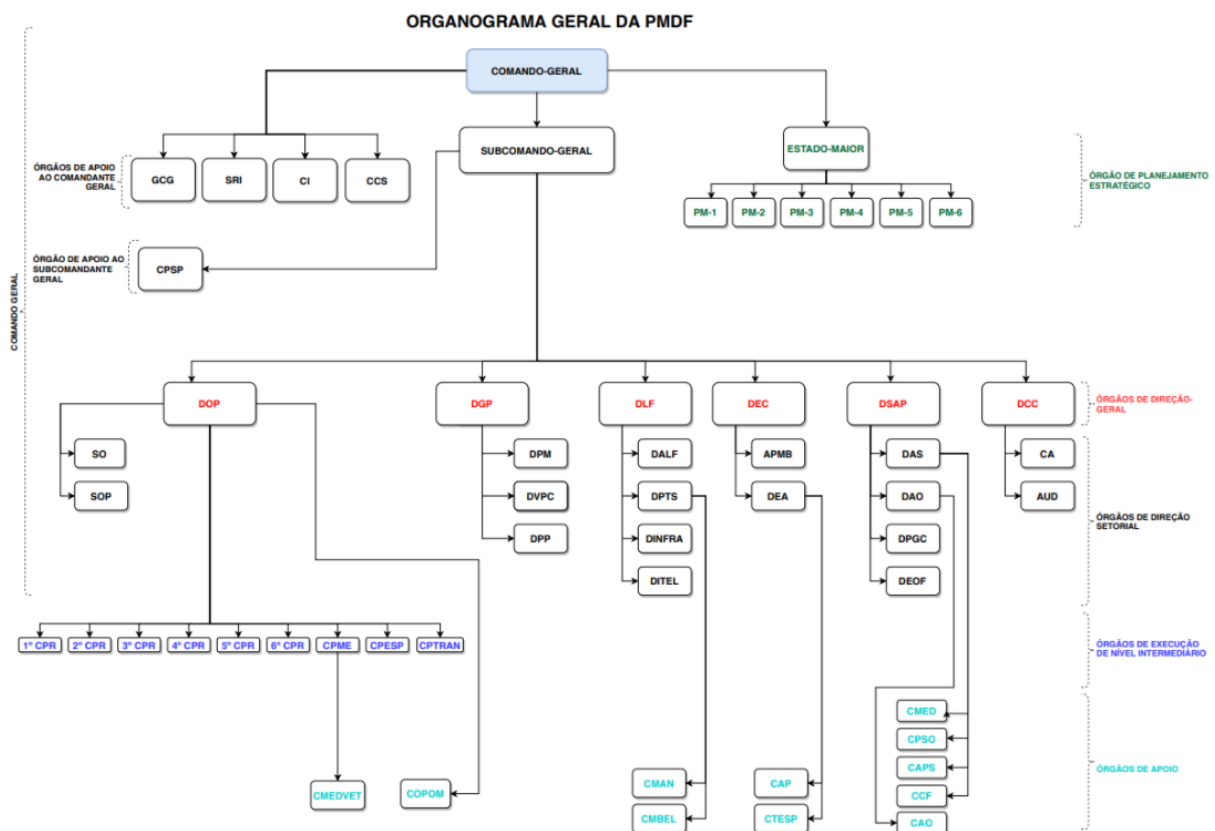
d) Centro de Comunicação Social: Encargado de planejar, coordenar, controlar e executar as atividades do sistema de comunicação social da PMDF, além de tratar dos assuntos institucionais relacionados, incluindo atividades de cerimonial.

Por sua vez, os órgãos de execução da PMDF são compostos pelos Comandos de Policiamento, que operam em nível intermediário, sendo responsáveis pelo policiamento em regiões específicas, missões especiais e policiamento especializado, e pelos os Batalhões, operando

em nível operacional, executam o policiamento ostensivo, implementam a filosofia de polícia comunitária, realizam ações preventivas e repressivas, exercem o poder de polícia administrativa e interagem com outros órgãos e a comunidade.

Para proporcionar uma compreensão mais detalhada da estrutura organizacional da PMDF, foi extraído do seu sítio o organograma que ilustra os diferentes órgãos unidades e sua posição na estrutura dentro da instituição. O organograma é uma ferramenta essencial para visualizar a hierarquia, evidenciando como os diversos órgãos interagem para o cumprimento das missões institucionais da PMDF.

Figura 1 – Organograma Geral da PMDF



Fonte: Polícia Militar do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.pmdf.df.gov.br/organograma/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

O organograma da PMDF, apresentado na Figura 1, destaca a divisão entre os órgãos de direção, que são responsáveis pelo planejamento estratégico e pela gestão da instituição, e os órgãos de apoio e execução, que realizam as atividades operacionais e de suporte.

O Comando-Geral, situado no topo da hierarquia, coordena as ações de toda corporação. Os órgãos de apoio atendem às necessidades de pessoal e material, enquanto os órgãos de execução, constituídos pelas unidades operacionais, são diretamente responsáveis pela execução das missões de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública.

Dessa forma, ao analisar a estrutura apresentada, nota-se que, no contexto das emendas parlamentares, a responsabilidade pela gestão dos recursos alocados por essa via recai sobre setores específicos da PMDF. O Comandante-Geral, como autoridade máxima da instituição, detém a responsabilidade final pela aplicação eficiente e transparente das emendas, garantindo que os recursos sejam utilizados para fortalecer a segurança pública do Distrito Federal.

O Subcomandante-Geral, por sua vez, desempenha um papel fundamental na coordenação e fiscalização do processo de gestão das emendas. Sua atuação visa assegurar que os procedimentos sejam realizados em conformidade com as normas e regulamentos, evitando irregularidades e otimizando o uso dos recursos.

O Estado-Maior, por meio do seu chefe e do chefe da Seção de Orçamento, assume um papel estratégico na gestão das emendas parlamentares. Cabe a esses setores o planejamento e o monitoramento dos processos relativos aos projetos que serão financiados com os recursos das emendas, bem como o acompanhamento da execução orçamentária, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma eficiente.

A SRI, em sua função de articulação com os poderes e órgãos externos, desempenha um papel relevante na gestão das emendas parlamentares destinadas à PMDF. Cabe à Secretaria estabelecer e manter um canal de comunicação efetivo com os parlamentares, buscando identificar as demandas e prioridades da sociedade em relação à segurança pública. Além disso, a Secretaria atua na articulação junto aos órgãos governamentais responsáveis pela liberação e acompanhamento das emendas.

O chefe do Departamento de Logística e Finanças (DLF) também desempenha um papel crucial na gestão das emendas parlamentares. É sua responsabilidade a gestão financeira dos recursos, incluindo o recebimento, a aplicação e a prestação de contas. O DLF atua em conjunto com os demais setores envolvidos, garantindo que

os recursos sejam utilizados de forma eficiente e transparente, em conformidade com as normas e regulamentos aplicáveis.

Embora outros departamentos da PMDF possam estar envolvidos em alguma fase do ciclo de processamento das emendas parlamentares, como o Departamento de Gestão de Pessoal (DGP) na gestão de recursos humanos, ou o Departamento de Saúde e Assistência ao Pessoal (DSAP) na aplicação de recursos em projetos de saúde, a responsabilidade primária pela gestão das emendas parlamentares recai sobre os setores mencionados anteriormente.

É importante ressaltar que a gestão eficiente das emendas parlamentares é um desafio complexo, que exige a atuação coordenada de diversos setores da PMDF.

APÊNDICE II: TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

O(A) senhor(a) é convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “A EFICIÊNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA POLÍCIA MILITAR DO DISTRITO FEDERAL NO PERÍODO DE 2016 A 2024”, sob responsabilidade de Dyego Cormick Lima, mestrando do Programa de Pós-Graduação Profissional Stricto Sensu em Administração Pública, vinculado Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), tendo como orientador o Professor Doutor Alessandro de Oliveira Gouveia Freire.

O objetivo desta pesquisa é analisar a relevância e o impacto das emendas parlamentares na PMDF no período de 2016 a 2024, avaliando se esses recursos adicionais contribuem para a melhoria das políticas públicas de segurança. Depreende-se que a pesquisa pode servir como uma ferramenta prática para gestores, oferecendo uma avaliação clara sobre os benefícios e desafios da utilização de emendas parlamentares.

O(A) senhor(a) receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo(a). Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, oriundo da entrevista a seguir, ficarão sob a guarda deste pesquisador. Assim, o senhor(a) deve se sentir à vontade para discorrer sobre o assunto, expressando suas opiniões e experiências sem receio, pois todo o conteúdo será tratado com confidencialidade.

O(A) senhor(a) poderá solicitar, a qualquer momento, informações sobre o andamento da pesquisa e, após a conclusão, ter acesso aos resultados gerais.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, utilizando um roteiro previamente definido. As entrevistas serão gravadas em áudio para assegurar a precisão na captura das informações, garantindo a possibilidade de uma análise fiel das respostas fornecidas pelos entrevistados. Caso deseje, o entrevistado poderá solicitar que pare a gravação a qualquer momento para organizar suas ideias, fazer comentários que prefira não gravar ou

por qualquer outro motivo, mantendo-se sempre o respeito à sua vontade e conforto durante o processo.

Pode haver um leve desconforto emocional ao discutir assuntos, assim o(a) senhor(a) é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará qualquer penalidade.

Possui alguma dúvida em relação à pesquisa ou à entrevista?

SIM NÃO

Possui interesse de cooperar, voluntariamente, com a pesquisa?

SIM NÃO

Brasília-DF, ___/___/2024.

Dyego Cormick

Entrevistador

dyego.cormick@gmail.com

Entrevistado



idp

Bo
pro
cit
ref
Ness
são e

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO